

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II

TESIS DOCTORAL



**La participación del movimiento indígena
en el proceso político de construcción del Estado
durante el Gobierno de Rafael Correa en Ecuador
(2007-2012)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR:

Jorge Resina de la Fuente

DIRECTORA:

Esther del Campo García

En una ocasión, en un intento por concertar una entrevista con la dirigente indígena ecuatoriana Blanca Chancoso, y ante mi insistencia, ella me regañó porque, según me explicó, “ustedes, los investigadores, vienen aquí, a ver al movimiento indígena, a observarnos, a conversarnos interesadamente; y gracias a nosotros, ustedes escriben sus publicaciones, dan charlas y consiguen sus doctorados y, después, se olvidan de nosotros. Entonces, yo me pregunto, ¿y qué nos queda a nosotros?, ¿qué le queda al movimiento indígena?”. Ojalá que esta tesis sirva, de algún modo, para saldar la deuda que aquel día contraje con ella y con el resto del movimiento indígena.

*“El realismo político exige una doble crítica: contra quienes
pretenden realizar efectivamente la utopía, pero también
contra quienes pretenden prescindir de la utopía”*

Norbet Lechner, La conflictiva y nunca
acabada construcción del orden deseado

*“Después de vivir algunos años, Todos saben que el
mundo entero es una sola prohibición. Todos saben
que el mundo entero es una sola prohibición.
Prohíben lo que no conviene a su antigua convicción”*

Jaime Guevara, Señor prohibicionista

AGRADECIMIENTOS

La elaboración de esta tesis hubiera sido imposible sin la ayuda, la generosidad, la paciencia y el cariño de una serie de personas que quisieron acompañarme en algún momento de este viaje. De todas ellas, es un pedazo de esta tesis. A todas ellas, gracias.

Gracias a Esther del Campo, mi directora, por su infatigable apoyo. Para mí, Esther no es sólo una directora, es alguien de la familia. Probablemente, para ser justo, tendría que elaborar una larga lista en la que enumerase todo aquello cuanto he de agradecerle desde aquel día -hace ya unos años- en el que llamé por primera vez a la puerta de su despacho. Desde entonces, esa puerta siempre ha estado abierta, lo que me ha permitido conocer no sólo a una excelente politóloga, sino también –y lo que es más importante- a una persona excepcional. Siempre le agradeceré la libertad y la confianza incondicional que me ha dado, sus ánimos, su cercanía y su buen humor. Trabajar con ella ha sido un privilegio y un placer, además de una magnífica oportunidad para acercarse al estudio de América Latina desde el conocimiento y el afecto. Su compromiso con la región merece todo mi respeto y admiración.

Gracias a los centros y Universidades que durante estos años me dieron la oportunidad de formarme, de seguir cultivando inquietudes y de conocer nuevas realidades, personas y lecturas. Mi mirada es, en buena parte, herencia de ello.

Gracias a la Universidad Complutense de Madrid, mi casa, donde he crecido y donde siempre he regresado. En especial, gracias al Departamento de Ciencia Política y de la Administración II y al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), donde he encontrado el aprecio y el afecto de quienes lo componen. Ha sido un honor haber podido formar parte de ambos espacios, participar y trabajar allí. Quiero agradecer, de manera muy significativa, la ayuda de una serie de profesores dedicados al estudio de América Latina, que me han enseñado a entender la región y que son parte de esos pilares básicos gracias a los cuales he podido afrontar esta tesis doctoral. Todo mi reconocimiento a Secundino González, Antonio Palazuelos, José Antonio Sanahuja, Heriberto Cairo, Fernando Harto y Carlos Caravantes. Es un orgullo haber sido vuestro alumno.

Gracias al Tec de Monterrey, donde realicé mi primera estancia, cuando todo esto comenzaba. Casi –podría decirse- allí empezó todo. Fue allí donde tuve la suerte de conocer a una persona que me transmitió el amor por la Ciencia Política y la pasión por el trabajo bien hecho, cualidades necesarias para emprender esta aventura. Gracias a José Ruiz, un ejemplo a seguir, y una persona fundamental en este proceso. Siempre estaré en deuda con él y no me cansaré de agradecerle su apoyo. Un referente no sólo necesario, sino imprescindible.

Gracias al Center for Iberian and Latin American Studies (CILAS) de la University of California, San Diego (UCSD) que me regaló uno de los años más felices de mi vida. Allí crecí intelectualmente, pude acercarme de lleno al estudio del Estado en América Latina, dedicarle horas de reflexión, a través de lecturas y charlas, y tener el privilegio de hacerlo frente al mar, en una ciudad que es un regalo al mundo. Mi agradecimiento más sincero a Carlos Waisman, Leon Zamosc y Nancy Postero. Y, sobre todo, a David Mares, por la confianza, la amistad, y la sabiduría que siempre me ha transmitido. Nunca olvidaré aquella charla con él sobre la construcción del Estado y las élites políticas en América Latina.

Gracias al Centre of Latin American Studies de la University of Cambridge, por darme la oportunidad de consolidar mi trabajo en un lugar histórico. Gracias a su director, Charles Jones, por todas las facilidades dadas; a Sarah Radcliffe por compartir conmigo su visión de Ecuador y dedicarme su tiempo; a los compañeros de doctorado, por tratarme como a uno más desde el primer día; a Samuel Mather, por su ayuda y camaradería; y a Julie Coimbra, por hacerme sentir como en casa.

Gracias a FLACSO Ecuador y, en especial, al Departamento de Estudios Políticos. Mi mayor agradecimiento a Simón Pachano, quien me recibió, puso a mi disposición todos los medios necesarios y con quien, además, tuve la suerte de poder compartir los avances de mi investigación. Gracias también a Felipe Burbano, Fernando García, Alicia Torres y Santiago Basabe, por su hospitalidad y atención.

Gracias al Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Mi agradecimiento a Andrés Malamud, cuya aportación fue fundamental en un momento clave del desarrollo de esta tesis. Gracias por acogerme en una ciudad mágica e interesarse por mi trabajo. Fue un verdadero placer.

Gracias a todas aquellas personas que me enseñaron a entender, descubrir y querer Ecuador. Muchísimas gracias a Ángel Bonilla, cuyas palabras son luz. Sin duda, de lo mejor que me dejó esta tesis, fue conocerle y descubrir que todavía quedan personas con una lucidez inagotable; a Pablo Dávalos, por su confianza y aprecio; a Edgar Isch, por su compañerismo, afecto y sentido del humor; a Marc Becker, por compartir conmigo todo cuanto le pedí de una forma realmente generosa; a Marcelo Orellana, por darme cobijo y por tener el don de escuchar y aconsejar; a Luis Macas, con quien tuve un par de conversaciones que siempre guardaré en el recuerdo; a Gloria Ardaya, por su cariño, estima y apoyo; a Luis Verdesoto, por su interés en esta tesis, por ayudarme a definir cuestiones cruciales y por irradiar sabiduría; a Francisco Sánchez, quien me ha escuchado, sufrido, enfadado y hecho reír a partes iguales. Sé que esta tesis le hace mucha ilusión y sé que, en el fondo, siempre deseó que siguiera adelante.

Y, en especial, muchas, muchas, gracias a Patricio Realpe y Olga Abad, quienes me abrieron una vez, y para siempre, las puertas de su casa y, con ello, las del país. Sin su ayuda esta tesis no hubiera sido posible. Ellos me regalaron su tiempo, su cariño y, sobre todo, me dieron la oportunidad de acercarme al movimiento indígena y de conocer la importancia de su historia. Su compromiso ha sido un pilar esencial. Me han acompañado en todo momento, y han mostrado un interés impresionante por este trabajo. Esta tesis es, en buena medida, suya. El camino con vosotros se hizo mucho más fácil.

Gracias a los compañeros y amigos que me dejó la Universidad y esta vida entre libros, política y pasión por América Latina. Gracias a Pedro Limón, con quien he compartido angustias “tesísticas”, y a quien admiro por su honestidad y capacidad de trabajo; a Ana Torres, un lujo de persona, una amiga y un apoyo; a César Córdova, con quien siempre ha habido ocasión de tomar una buena salteña y de compartir pensamientos y emociones sobre la región o sobre la vida misma; a los “hermanos” Del Campo, Ana Haro, Marta Ranucci y Óscar García Luengo, por alegrarme el camino y por darme todo su cariño y estar ahí, en lo bueno y en lo malo; a Laura Pérez, por hacerme pensar en cada conversación, por escucharme, y por darme siempre buenos consejos; a Carlos González, con quien tanto he compartido, tanto he debatido y a quien tanto aprecio. Por estimularme intelectualmente y por querer poner en común conmigo tanto sus preocupaciones como sus ilusiones y pasiones; y a Pablo Bernabeu, por ser mi amigo desde los primeros días en Madrid, por ejercer de psicólogo, por los ánimos y, sobre todo, por tener tanta paciencia.

Gracias a mi familia latinoamericana, los “culpables” de mi entusiasmo por aquellos mundos, quienes han dado -y dan- sentido a mis sentimientos por América Latina. Gracias a Rodrigo Urriolagoita, con quien no hay distancia temporal ni espacial que me separe. Él fue el primero que me empujó a interesarme más de cerca por la región. Esta tesis es también la de su tía Mecha. Gracias a Ricargo Kerguelén por su generosidad, por su delicadeza y sensibilidad, y por hacerme sentir que en Bogotá también está mi casa. Gracias a César Oré, a quien desde el primer día supe que sería mi amigo, y una de esas personas especiales con quien siempre es un placer estar. Gracias a Gabriel Méndez, a quien siento como a alguien muy cercano, con quien siempre puedo compartir reflexiones, alegrías, lecturas y pensamientos.

Gracias a dos mujeres especiales que alumbraron los últimos meses de redacción de esta tesis y cuyo apoyo ha sido fundamental. Gracias a Carmen Pérez-Carballo por ese hábito tan maravilloso de comer juntos, por su lucidez, por compartir conmigo su experiencia y por hacer que siempre regrese a casa feliz, menos enfadado con el mundo y con más energía para seguir luchando. Gracias a Cecilia Güemes, luz con la que el destino quiso iluminar este camino, quien “con su sola presencia aligeraba la pesadumbre de vivir”. Gracias por acompañarme, por abrirse y por permitirme conocer a una persona increíble. El rock siempre pondrá música a nuestros recuerdos.

Gracias a mis amigos de siempre. A los que me conocen como nadie. A los que siempre me esperan –ya sea metafóricamente- en Valladolid, en ese Valladolid que llevo dentro, esté donde esté, pasen los años que pasen. Gracias, sobre todo, a Jorge, Roberto, Enrique y Alfonso. Y gracias a Guillermo, lo más parecido a un hermano, quien me cuida, me protege y me apoya y que, a ratos, hasta me hace creer que tengo algunas capacidades.

Gracias a mis maestros. Aquellos a los que admiro, en los que me inspiro siempre que tengo intención de bajar los brazos y hacen que no lo haga. Gracias porque las mejores enseñanzas siempre vinieron de ellos. Gracias a Raúl, por orientarme en los últimos años, por ser casi un oráculo, por compartir conmigo una filosofía y una forma de mirar el mundo y de entender al ser humano que, sin duda, nos hace mejores. Gracias a Fernando del Val, por ser un refugio, por aportar sentido crítico a mi vida, por formar parte de las mejores conversaciones que he tenido y por esa cualidad de convertir en belleza todo aquello que toca. Gracias a Jesús Nieto por pulir mi escritura, por transmitirme esa visión analítica y por escucharme siempre que lo he requerido. Gracias a Tomás Hoyas, por ser Tomás Hoyas, por ser un maestro de los de verdad, por ennoblecer el periodismo como profesión, por apostar un día por mí y porque se le quiere. Y,

en memoria, gracias a Enrique Riera, quien tanto me irritaba como me hacía pensar. A él, esté donde esté, le debo esa noción sobre la importancia de la ética, no sólo en el periodismo sino también en la vida. Gracias porque suya fue una de las mejores lecciones.

He dejado para el final a mi familia. Porque para ellos no me sirven todas las palabras de agradecimiento que soy capaz de usar, porque ellos me han apoyado siempre, hiciera lo que hiciese, porque sin ellos, no sería quien soy y, ni siquiera, sería. Gracias a mis tíos Pilar y Quique, quienes un día me acogieron como a un hijo en Madrid, y me dieron la oportunidad de estudiar Políticas y de iniciar un nuevo camino. Gracias a mi hermana y su marido, por creer siempre en mí, por preocuparse, por animarme y por darme dos sobrinos tan bellos. Y gracias a mis padres, por todo lo bueno que tengo. De ellos lo aprendí y de ellos lo heredé. Gracias.

Por último, esta tesis tampoco hubiese sido posible sin la beca de Formación del Profesorado Universitario (FPU) del Ministerio de Educación del Gobierno de España. Mi agradecimiento a este programa y mi más enérgica defensa en favor de su continuidad, así como la de otras ayudas y contratos, pre y postdoctorales, con fines similares. Este país necesita doctores, necesita ciencia, necesita personas preparadas, con ilusión, capacidad y ganas de cambiar la realidad. No hay futuro sin presente, ni desarrollo sin educación. Ojalá que los recortes no sirvan de pretexto para derribar lo construido. Ojalá que esta generación no viva en el exilio.

ÍNDICE

| | |
|--------------------------|----------|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
|--------------------------|----------|

PRIMERA PARTE:

Planteamiento teórico y metodológico de la investigación

| | |
|---------------------------|----------|
| Introducción | 9 |
|---------------------------|----------|

| | |
|--|-----------|
| Capítulo 1. Problema de investigación | 11 |
|--|-----------|

| | |
|-------------------------------------|----|
| 1.1. Pregunta de investigación..... | 11 |
| 1.2. Hipótesis..... | 13 |
| 1.3. Objetivos | 14 |

| | |
|--|-----------|
| Capítulo 2. Aproximación teórico-metodológica | 15 |
|--|-----------|

| | |
|-------------------------------------|----|
| 2.1. Estudio de caso..... | 15 |
| 2.2. Enfoque teórico | 17 |
| 2.3. Acotaciones conceptuales | 28 |
| 2.3.1. Estado..... | 28 |
| 2.3.2. Movimiento indígena..... | 35 |

| | |
|--|-----------|
| Capítulo 3. Modelo de análisis..... | 39 |
|--|-----------|

| | |
|--|----|
| 3.1. Variables Independientes | 41 |
| 3.1.1. Variable Influencia..... | 41 |
| 3.1.2. Variable Instituciones democráticas | 43 |
| 3.1.3. Variable Imposición..... | 45 |

| | |
|--|----|
| 3.2. Variable dependiente..... | 46 |
| 3.2.1. Escenarios de predominio de poder del movimiento..... | 46 |
| 3.2.2. Escenarios de estatalización..... | 48 |
| 3.2.3. Escenarios de autonomía..... | 51 |

Capítulo 4. Técnicas de investigación 53

| | |
|--------------------------------|----|
| 4.1. Observación directa..... | 53 |
| 4.2. Entrevistas | 55 |
| 4.3. Análisis documental | 56 |

SEGUNDA PARTE:

Una aproximación histórica a las relaciones entre el Estado y los indígenas en América Latina y Ecuador

Introducción63

Capítulo 5. Los orígenes republicanos: la invención de una nación para un Estado Moderno 65

| | |
|---|----|
| 5.1. La imaginación “elitista” de unas elites dependientes | 65 |
| 5.2. La colonialidad como modelo de dominación | 69 |
| 5.3. El <i>huasipungo</i> como universo de los indígenas ecuatorianos | 71 |

Capítulo 6. La llamada de lo nacional-popular: la integración del pueblo en un Estado que reclama protagonismo..... 75

| | |
|---|----|
| 6.1. Una alianza interclasista con líderes desclasados | 75 |
| 6.2. El indigenismo como contraparte étnica de la integración popular | 79 |
| 6.3. La <i>ventriloquía</i> , un juego de voces entre los indígenas y el Estado en Ecuador..... | 83 |

Capítulo 7. El agotamiento del desarrollismo y el protagonismo de los militares en un Estado cada vez más autoritario 87

- 7.1. *Manu militari* para el adiós a la democracia como ideal..... 87
- 7.2. Indígenas y militares en Ecuador: un acercamiento que hizo de la necesidad, virtud..... 91

Capítulo 8. La transición a la democracia en un Estado que se siente metamorfoseado 97

- 8.1. La transición como solución, la consolidación como problema 97
- 8.2. Con voto y palabra: la irrupción indígena..... 103
 - 8.2.1. Una demanda por la inclusión y el reconocimiento, iguales aunque diferentes..... 103
 - 8.2.2. El multiculturalismo y los límites de la diversidad cultural en un contexto neoliberal 108
- 8.3. La CONAIE, el “sismo” indígena que sacudió a Ecuador 111

TERCERA PARTE: ESTUDIO DE CASO

Un “rastreo” de la participación indígena en el proceso de construcción del Estado durante el Gobierno de Rafael Correa

Introducción127

Capítulo 9. Génesis y desarrollo de la Asamblea Constituyente y la emergencia de PAIS como nueva fuerza mayoritaria..... 129

- 9.1. La crisis del Estado como contexto del ascenso de Correa..... 129
 - 9.1.1. Una crisis en espiral 130
 - 9.1.2. Los reacomodos internos del movimiento indígena 134
 - 9.1.3. Un liderazgo carismático 138
- 9.2. El camino que lleva a Montecristi..... 142
 - 9.2.1. Una Constituyente “soberana” 145

| | |
|--|-----|
| 9.3. La Constituyente de 1997-1998 como contrapunto | 147 |
| 9.3.1. Una Constitución de transacciones | 149 |
| 9.4. Los debates de Montecristi..... | 160 |
| 9.4.1. ¿Legitimidad o representatividad? | 163 |
| 9.4.2. Dos proyectos para discutir..... | 168 |
| 9.4.3. La plurinacionalidad, un término controvertido | 176 |
| 9.4.4. La discusión de la plurinacionalidad dentro de la Asamblea..... | 182 |
| 9.4.5. Los otros temas | 191 |
| 9.5. Un balance ambiguo..... | 212 |
| Síntesis de los aspectos más relevantes del Capítulo | 217 |

Capítulo 10. El proceso de configuración del Estado abierto tras la nueva Constitución de 2008..... 219

| | |
|--|-----|
| 10.1. Contextualización después de Montecristi..... | 219 |
| 10.2. Un Estado diseñado sobre tres grandes ejes..... | 229 |
| 10.3. Neoconstitucionalismo | 232 |
| 10.3.1. Estado de derechos..... | 235 |
| 10.3.2. Participación | 244 |
| 10.4. Postneoliberalismo | 253 |
| 10.4.1. Hiperpresidencialismo | 260 |
| 10.4.2. Planificación | 269 |
| 10.5. Descolonización | 276 |
| 10.5.1. La Interculturalidad..... | 289 |
| 10.5.2. La Plurinacionalidad | 297 |
| Síntesis de los aspectos más relevantes del Capítulo | 317 |

Capítulo 11. El intento de la CONAIE por recuperar capacidad de imposición 319

| | |
|--|-----|
| 11.1. La visión anti-corporativa de Correa y el enfrentamiento con la dirigencia indígena..... | 319 |
| 11.2. La difícil recomposición interna de la CONAIE..... | 330 |

| | |
|---|-----|
| 11.3. El “ambientalismo” como estrategia para la reaparición del movimiento indígena | 334 |
| 11.3.1. Marco de Diagnóstico | 340 |
| 11.3.2. Marco de Pronóstico | 342 |
| 11.3.3. Marco de Motivación | 344 |
| 11.4. La disputa por el control de los recursos naturales, expresión máxima de un conflicto sobre el modelo de desarrollo | 346 |
| Síntesis de los aspectos más relevantes del Capítulo | 371 |

CONCLUSIONES 373

| | |
|--|-----|
| 1. Una lectura final a la luz de los acontecimientos | 375 |
| 1.1. Un escenario esperado pero, tal vez, no tan previsible: la participación indígena en el Estado | 375 |
| 1.2. El paulatino paso a un escenario de estatalización: de la cooptación al control del movimiento indígena | 379 |
| 1.3. ¿La autonomía como salida? La lucha por el territorio como estrategia indígena..... | 386 |
| 2. Consideraciones finales y aportación del estudio | 388 |

BIBLIOGRAFÍA..... 393

| | |
|--------------------------------|-----|
| 1. Bibliografía General..... | 393 |
| 2. Documentos..... | 435 |
| 3. Textos Legales..... | 438 |
| 4. Medios de Comunicación..... | 442 |

ANEXOS 443

| | |
|--|-----|
| ANEXO 1: Cuestionario General para Actores Políticos | 445 |
| ANEXO 2: Mapa de las Elecciones Presidenciales de 2009. Apoyo electoral a Rafael Correa..... | 447 |
| ANEXO 3: Resultados Referéndum Consulta 2011 | 449 |
| ANEXO 4: Mapa Petrolero tras la X Ronda Petrolera (2011)..... | 451 |

| | |
|---|-----|
| ANEXO 5: Mapa de la XI Ronda Petrolera (2012) | 453 |
| ANEXO 6: Mapa del Parque Nacional Yasuní ITT..... | 455 |
| ANEXO 7: Mapa Minero de Ecuador (2012) | 457 |
| ANEXO 8: Mapa Proyectos Estratégicos Mineros (<i>Plan 2011-2015</i>) | 459 |
| ANEXO 9: Recorrido de la Marcha Plurinacional por el Agua, por la Vida y por la Dignidad de los Pueblos (8-22/03/2012) | 461 |
| ANEXO 10: Summary (Resumen en inglés) | 463 |
| ANEXO 11: Conclusions (Conclusiones en inglés) | 479 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|---|-----|
| TABLA 1: Valores y Relación de Causalidad del Modelo de Análisis | 40 |
| TABLA 2: Relación de élites políticas entrevistadas (2010-2012)..... | 57 |
| TABLA 3: Puntos de discusión en los orígenes del movimiento indígena ecuatoriano | 95 |
| TABLA 4: Principales puntos programáticos del <i>Proyecto Político de la CONAIE</i> , 1994 | 114 |
| TABLA 5: Las estrategias “institucionales” y de “desobediencia civil” del movimiento indígena ecuatoriano (1988-2005) | 120 |
| TABLA 6: Proceso de Construcción del Estado y Modelos de Gestión de lo Indígena en América Latina y Ecuador | 123 |
| TABLA 7: Los niveles de crisis política en Ecuador (1990-2006)..... | 133 |
| TABLA 8: Las principales directrices establecidas por Luis Macas en 2005 | 136 |
| TABLA 9: Estructura de la estrategia comunicacional del Gobierno..... | 140 |
| TABLA 10: Composición de las Asambleas Constituyentes de 1997-1998 y 2007-2008..... | 145 |
| TABLA 11: Derechos Colectivos reconocidos en la Constitución de 1998 | 155 |
| TABLA 12: Diferencias entre la <i>Propuesta de Constitución de la CONAIE</i> y el <i>Plan de Gobierno de PAÍS</i> | 174 |
| TABLA 13: Los principios ideológicos del <i>Proyecto Político de la CONAIE</i> de 1994 y su concreción en la propuesta de Constitución de 2007..... | 175 |
| TABLA 14: Lo plurinacional en el Proyecto Político de la CONAIE 2001 | 178 |
| TABLA 15: Implicaciones de la plurinacionalidad según la dirigencia indígena | 180 |
| TABLA 16: La propuesta de la plurinacionalidad presentada por De Sousa Santos | 189 |
| TABLA 17: El recorrido de la plurinacionalidad en la Asamblea Constituyente..... | 191 |
| TABLA 18: El reconocimiento de las nacionalidades indígenas..... | 202 |

| | |
|--|-----|
| TABLA 19: Los nuevos derechos colectivos en la Constitución de Montecristi | 203 |
| TABLA 20: Consulta previa y autogobierno indígena en la legislación internacional..... | 206 |
| TABLA 21: La consulta previa en la Constitución de Montecristi..... | 209 |
| TABLA 22: La regulación del derecho a consulta previa en Bolivia y Perú..... | 211 |
| TABLA 23: La postura de Alberto Acosta y Rafael Correa durante el proceso constituyente..... | 213 |
| TABLA 24: Las distintas posturas ante el referéndum constitucional..... | 215 |
| TABLA 25: Los cinco ejes de la Revolución Ciudadana tras las elecciones de 2009 | 220 |
| TABLA 26: Propuestas de reformas del COOTAD tras su aprobación, años 2011- 2012 | 304 |
| TABLA 27: Convenios firmados por el ECORAE para constitución de CTIs | 309 |
| TABLA 28: Alcance del Plan Ecuador (periodo 2011-2013)..... | 313 |
| TABLA 29: Proyectos de Ecuador Estratégico..... | 314 |
| TABLA 30: Estrategia Discursiva de Correa contra la CONAIE..... | 323 |
| TABLA 31: Marcos Discursivos de la CONAIE (I)..... | 341 |
| TABLA 32: Marcos Discursivos de la CONAIE (II) | 343 |
| Tabla 33: Marcos Discursivos de la CONAIE (III) | 345 |
| TABLA 34: Evolución de la postura de Correa hacia la política de Recursos Naturales..... | 350 |
| TABLA 35: Proyectos estratégicos mineros (estimaciones)..... | 357 |
| TABLA 36: Principales movilizaciones del movimiento indígena 2009-2012..... | 363 |
| TABLA 37: Principales aspectos planteados por la CONAIE en la resolución de Ambato | 365 |
| TABLA 38: Dirigentes indígenas acusados de delitos de sabotaje y terrorismo | 368 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| GRÁFICO 1: Aprobación de la gestión de Rafael Correa como Presidente | 223 |
| GRÁFICO 2: Porcentaje de Gasto Social en relación al Gasto Público | 241 |
| GRÁFICO 3: Crecimiento por habitante del Gasto Social total y por sectores.. | 242 |
| GRÁFICO 4: Participación (%) en el BDH de población ecuatoriana | 244 |
| GRÁFICO 5: Evolución del precio del petróleo (\$ por barril) | 352 |
| GRÁFICO 6: Evolución Exportación Petroleras en Ecuador (Miles de \$ FOB) | 352 |
| GRÁFICO 7: Evolución Exportación Sector Minero en Ecuador (Miles de \$ FOB)..... | 352 |
| GRÁFICO 8: Evolución Ingresos petroleros en Ecuador (Millones de \$) | 353 |
| GRÁFICO 9: Evolución Ingresos Mineros en Ecuador (en miles de \$)..... | 353 |
| GRÁFICO 10: Evolución de la Producción de Petróleo en Ecuador (en miles de barriles)..... | 354 |
| GRÁFICO 11: Evolución del Sector Minero en el PIB (en %) | 354 |
| GRÁFICO 12: Evolución de la conflictividad socio-política | 361 |
| GRÁFICO 13: Evolución de las movilizaciones indígenas | 361 |
| GRÁFICO 14: Frecuencia mediática del movimiento indígena (2010-2011) | 362 |
| GRÁFICO 15: Entrevistas a dirigentes indígenas en la prensa ecuatoriana (2009- 06/2011)..... | 362 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| FIGURA 1: Modelo de Análisis..... | 39 |
| FIGURA 2: Posibles relaciones corporativas en el modelo de Collier y Collier (1979) | 49 |
| FIGURA 3: Aproximación Teórico-Metodológica..... | 59 |
| FIGURA 4: La configuración del Estado tras la Constitución de Montecristi ... | 231 |
| FIGURA 5: Marcos Discursivos de la Dirigencia Indígena | 338 |

ÍNDICE DE SIGLAS

| | |
|----------|---|
| ADE | Alianza Democrática Ecuatoriana. |
| AIDSEP | Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. |
| ALBA | Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. |
| AME | Asociación de Municipalidades del Ecuador. |
| AP | Alianza PAÍS |
| ARCOM | Agencia de Regulación y Control Minero. |
| AVC | Alfredo Vive Carajo |
| BDH | Bono de Desarrollo Humano. |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo. |
| BM | Banco Mundial. |
| CAL | Consejo de Administración Legislativa. |
| CAOI | Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas. |
| CEDES | Centro de Derechos Económicos y Sociales. |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe. |
| CFP | Concentración de Fuerzas Populares |
| CIDH | Corte Interamericana de Derechos Humanos. |
| CIDOB | Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia. |
| CLOC | Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo. |
| CMS | Coordinadora de Movimientos Sociales. |
| CNE | Consejo Nacional Electoral. |
| CNJ | Corte Nacional de Justicia. |
| CNP | Consejo Nacional de Planificación. |
| CODAE | Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano. |
| CODENPE | Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador. |
| CODEPMOC | Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral. |
| COICA | Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica. |
| COINCCA | Corporación de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cangahua. |

| | |
|------------|---|
| CONACCIP | Coordinadora Nacional de Comunidades Campesinas e Indígenas del Perú. |
| CONACNIE | Consejo Nacional de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador. |
| CONADE | Consejo Nacional de Desarrollo. |
| CONAGOPARE | Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador. |
| CONAICE | Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana. |
| CONAIE | Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. |
| CONAM | Consejo Nacional de Modernización. |
| CONAMAQ | Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu. |
| CONAMU | Consejo Nacional de Mujeres. |
| CONESUP | Consejo Nacional de Educación Superior. |
| CONFENIAE | Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana. |
| CONGOPE | Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador. |
| CONUAE | Consejo Nacional de la Unidad Afroecuatoriana. |
| COOTAD | Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. |
| COPFP | Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. |
| CPCCS | Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. |
| CRIC | Consejo Regional Indígena del Cauca. |
| CSUTCB | Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia. |
| CTE | Confederación de Trabajadores del Ecuador. |
| CTI | Circunscripción Territorial Indígena. |
| DINEIB | Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. |
| DNSPI | Dirección Nacional de Salud Intercultural. |
| DP | Partido Democracia Popular. |
| ECORAE | Ecodesarrollo Regional Amazónico. |
| ECUARUNARI | Ecuador Runakunapak Rikcharimuy. |
| EZLN | Ejército Zapatista de Liberación Nacional. |
| FAO | Organización para la Agricultura y la Alimentación. |
| FEDEPICNE | Federación de Pueblos Indígenas Campesinos y Negros del Ecuador. |

| | |
|---------|--|
| FEI | Federación Ecuatoriana de Indios. |
| FEINE | Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos. |
| FENOC | Federación Nacional de Organizaciones Campesinas. |
| FENOCIN | Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras. |
| FICI | Federación de Indígenas y Campesinos de Imbabura. |
| FICSH | Federación Interprovincial de Centros Shuar. |
| FISE | Fondo de Inversión Social de Emergencia. |
| FMI | Fondo Monetario Internacional. |
| FNCP | Federación Nacional de Cámaras de Producción. |
| FODEPI | Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador. |
| FOIN | Federación de Organizaciones Indígenas del Napo. |
| FOISE | Federación de Nacionalidades Indígenas de Sucumbíos. |
| FUT | Frente Unitario de Trabajadores. |
| GAD | Gobierno Autónomo Descentralizado. |
| GN | Movimiento de Independientes Gente Nueva. |
| ID | Partido Izquierda Democrática. |
| IERAC | Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización. |
| IIE | Instituto Indigenista Ecuatoriano. |
| ILV | Instituto Lingüístico de Verano. |
| INEC | Instituto Nacional de Estadística y Censos. |
| JUNAPLA | Junta Nacional de Planificación. |
| LOEI | Ley Orgánica de Educación Intercultural. |
| LOIPPI | Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas. |
| MAREZ | Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas. |
| MIES | Ministerio de Inclusión Económica y Social. |
| MPD | Movimiento Popular Democrático. |
| MUP-NP | Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País. |
| NP | Movimiento Nuevo-País. |
| OCKIL | Organización de Comunidades Kichwas de Loreto. |
| ODEPLAN | Oficina de Planificación. |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo. |

| | |
|-----------|---|
| ONIC | Organización Nacional Indígena de Colombia. |
| ONU | Organización de Naciones Unidas. |
| OPIP | Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza. |
| PAÍS | Patria Altiva y Soberana. |
| PRE | Partido Roldosista Ecuatoriano. |
| PRIAN | Partido Renovador Institucional Acción Nacional. |
| PRODEPINE | Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador. |
| PSC | Partido Social Cristiano. |
| PSE | Partido Socialista Ecuatoriano. |
| PSP | Partido Sociedad Patriótica. |
| PTC | Programa de Transferencias Condicionadas. |
| SEIB | Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. |
| SENAGUA | Secretaría Nacional del Agua. |
| SENAIM | Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas. |
| SENAP | Secretaría Nacional de la Administración Pública. |
| SENPLADES | Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. |
| SNDPP | Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. |
| TLC | Tratado de Libre Comercio. |
| UNAGUA | Unión de los Sistemas Comunitarios de Agua del Azuay. |
| UNE | Unión Nacional de Educadores. |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. |
| UPS | Unidad de Participación Social. |

Introducción

La relevancia que los movimientos indígenas¹ empezaron a tener en los distintos escenarios nacionales de América Latina durante los años noventa provocó que comenzaran a ser, cada vez más, susceptibles de estudio desde la Ciencia Política. La capacidad de organizarse, de tener una presencia visible y de influir en los sistemas políticos les convirtió en un actor fundamental para entender qué ocurría en la región durante aquella década. Sus acciones lograron incluso un impacto a nivel internacional, tanto jurídico como en la opinión pública, que supuso un incremento de fondos destinados a la investigación sobre pueblos indígenas y de proyectos de desarrollo, así como la proliferación de fundaciones y ONGs en aquellos países con un mayor porcentaje de población india, sobre todo en el área de los Andes Centrales (especialmente Bolivia y Ecuador) donde los pueblos originarios se convirtieron en protagonistas políticos de primer orden.

Sin embargo, de esto no debe suponerse que la importancia que tuvieron los indígenas antes de esta presencia en la agenda política e investigadora haya sido una cuestión desdeñable. Desde la propia fundación de las repúblicas, “el problema del indio” fue un aspecto crucial en la construcción de los nuevos Estados y éstos siempre tuvieron que dar de alguna forma una respuesta a un grupo de población que, en muchos casos, constituía una mayoría. Las políticas estatales de esos inicios en relación con los pueblos indígenas se plantearon bajo tres prismas principales: o su exterminio sistemático y, en el mejor de los casos, su sometimiento en condiciones de esclavitud, o su aislamiento en reservas donde otros actores asumirían el rol del Estado (como ocurrió con la Amazonía) o su asimilación a una cultura criollo-mestiza que no por ello suponía su integración al corpus nacional.

1 De forma indistinta durante esta investigación se emplean los términos “indígenas”, “pueblos y nacionalidades indígenas” y “organizaciones indígenas” como sinónimos para referirse a los movimientos indígenas como sujetos colectivos con entidad propia.

Desde el ámbito de las Ciencias Sociales, se ha estudiado a los indígenas en relación a su jurisdicción, a la jurisprudencia sobre ellos y en torno a derechos (Derecho), a sus lenguas (Filología y Lingüística) y a su rol dentro de los procesos históricos de cada país (Historia); a la educación y a la alfabetización (Educación), a su situación de exclusión y desigualdad en la estructura social (Economía), a sus tradiciones, usos y costumbres (Antropología) o a los cambios organizativos e identitarios que han experimentado a partir de procesos de modernización como los migratorios, el mayor contacto con otros actores o a partir de la formación de organizaciones propias (Sociología). Más en específico, la inclusión de los indígenas en la comunidad política de los distintos países y ese protagonismo al que nos referíamos provoca un auge de los estudios acerca de pueblos originarios en la Ciencia Política, así como en la rama más política de la Antropología y la Sociología.

Durante los últimos veinte años, la Ciencia Política se ha centrado en diversos temas de investigación sobre los indígenas que iban apareciendo, consolidándose o se modificaban según se sucedían nuevas realidades a partir de su propio accionar político en la realidad. Ha habido estudios sobre ciudadanía y lo que suponía ser, primero, ciudadanos para después ser “ciudadanos diferentes” en naciones multiculturales (Bello, 2004; Brisk, 2000; Hale, 2002; Hooker, 2005; Montoya, 1996; Postero, 2006; Radcliffe, 1996; Sieder, 2002; Stavenhagen, 2000; Yashar, 2005). Estudios sobre cuáles han sido las principales demandas indígenas y por qué mecanismos se han presentado y qué reacción e impacto han tenido (Assies, 2009; Bonfill Batalla, 1981; Del Campo García, 2011; Lagos y Calla, 2007; Ospina, 2007; Zamosc, 1994). Investigaciones acerca de la participación electoral y de la formación de partidos propiamente indios, así como de su influencia en la innovación de mecanismos de democracia (Freidenberg y Sánchez, 1998; Madrid, 2005; Martí, 2006; Van Cott, 2000, 2005). Y análisis sobre los indígenas como movimiento social y como actor que se ha opuesto a las políticas económicas neoliberales (Albó, 2008; de Sousa Santos, 2001; Pajuelo, 2007; Revilla, 2005; Seoane, 2006; Tapia, 2009).

Además, la Ciencia Política ha tenido también un interés creciente en estudiar a los indígenas en relación con el poder, como sujetos políticos que tienen intereses propios y que juegan racionalmente sus estrategias en los distintos escenarios con el fin de conseguir espacios de poder, cuando no de aspirar a la toma directa de éste o de plantearse su transformación (Andolina, 2003; Becker, 2011; Dávalos, 2005; León, 2002; Lucero, 2008; Guerrero, 1996; Martínez, 2009; Santana, 2004; Jackson y Warren, 2003; Zamosc, 2005). Es, en concreto, en esta

última área en la que se inscribe el origen y desarrollo de la presente tesis, en la relación específica que entablan los indígenas con el Estado.

Tras más de veinte años de movilizaciones y de avanzar en logros institucionales, surge la pregunta de cuál es el papel que ocupan hoy los indígenas después de haber consolidado su presencia en los sistemas políticos de la región y, muy especialmente, cómo es esa relación con el Estado en coyunturas protagonizadas por Gobiernos que se han caracterizado por una tendencia progresista y que se presentan como agentes del cambio, en parte por la asunción de demandas de pueblos originarios que incluyeron en sus propios programas de forma previa a las victorias electorales, y que les ayudó a lograr el triunfo final. En un contexto regional protagonizado por esta “nueva izquierda”, son los países centro-andinos (Ecuador, Perú y Bolivia) los que más similitudes comparten, ya sea debido a sus características geográficas similares o a su notable porcentaje de población indígena.

Aunque con rasgos comunes, cada uno de estos países cuenta con sus propias particularidades y con procesos históricos diferentes. Si bien, durante las últimas décadas, el creciente protagonismo del movimiento indígena ha sido un rasgo compartido por los tres países, aunque concretado de distintas formas. En Ecuador bajo la hegemonía de una gran confederación capaz de agrupar a los distintos pueblos y nacionalidades de todo el país. En Bolivia, que aún sin contar con una gran organización nacional que agrupe a los distintos pueblos originarios, sí ha logrado articularse a través de importantes organizaciones de tipo regional que en momentos puntuales han sabido unirse y plantear propuestas conjuntas. Y en Perú, que a pesar de contar con el movimiento más débil (en cuanto organización y capacidad de influencia), sus indígenas sí han sabido cómo conseguir una relevancia creciente en un entorno muy hostil para presentar sus demandas y aspiraciones de poder.

De hecho, en los tres países, los pueblos indígenas estuvieron de alguna forma detrás de la victoria de los candidatos progresistas. En Bolivia, una parte importante de las bases de Evo Morales provenía directamente del movimiento indígena, sobre las que el candidato se apoyó para lograr su victoria electoral de 2005. En Ecuador, el triunfo de Rafael Correa vino mediado por las movilizaciones callejeras de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y por la ascendente que en 2006 todavía conservaba el movimiento indígena ecuatoriano, como uno de los principales actores políticos y sociales de referencia del país. Unos años después, en 2011, Ollanta Humala -quien ya fue candidato presidencial en 2006- se

proclamó finalmente Presidente de Perú después de un último mandato, el de Alan García, marcado por una fuerte confrontación con los indígenas, a los que llegó a describir en términos de “Perro del Hortelano”.

Esas victorias abrieron contextos de reforma político-institucional que, en el caso de Ecuador y Bolivia, llevó incluso a la convocatoria de sendas Asambleas Constituyentes, cuyas Constituciones finales reconocían y declaraban a ambos Estados como plurinacionales, en referencia a una de las demandas clave que habían planteado los pueblos indígenas desde su irrupción en el escenario político de dichos países. Sin embargo, y a pesar de estas condiciones favorables de partida, la llegada al poder de esos Gobiernos inició un nuevo ciclo de confrontación. Nuevos problemas aparecían sobre la escena y lo que aparentaba ser una sintonía política inicial se convirtió pronto en una serie de importantes diferencias de fondo, que han llevado -en no pocas ocasiones- a presentar al movimiento indígena como opositor de esos Gobiernos y a tener una problemática relación con el Estado.

Es en este contexto en el que se enmarca la presente investigación. Ecuador se ha caracterizado en las últimas décadas por tener uno de los movimientos indígenas más fuertes de América Latina (principalmente gracias al protagonismo logrado por la CONAIE) , en un país que se ha distinguido por una alta inestabilidad político-institucional y por reformas económicas de hondo calado, como la dolarización. Por todo ello, a nuestro juicio, toma relevancia una pregunta centrada en la naturaleza de las relaciones políticas que este movimiento ha mantenido con el Estado durante el Gobierno de Rafael Correa, periodo de tiempo en el que se constitucionalizó el carácter plurinacional de dicho Estado (demanda histórica de la CONAIE) y en el que el Gobierno consiguió lo que no había logrado prácticamente ningún otro: estabilidad política.

La investigación toma como caso de estudio un proceso político caracterizado por un Gobierno que propone una amplia reforma del Estado y que, apoyado en los discursos de la Revolución Ciudadana y del Socialismo del siglo XXI, plantea un mayor protagonismo estatal en las relaciones con la sociedad y el mercado. A partir de ahí, nos interesa analizar dónde se ubica el movimiento indígena, uno de los actores más dinámicos del escenario político ecuatoriano, y examinar cómo han transcurrido sus relaciones con el Estado.

Esta tesis no se inscribe en el vacío, y pretende por ello contribuir al debate sobre un tema que, en sus múltiples dimensiones, ha abierto una reflexión general entre latinoamericanistas y, para este caso, entre aquellos investigadores que trabajan más específicamente Ecuador. La subida al poder de Rafael Correa y la pérdida de protagonismo de la CONAIE ha provocado que sean diversas las respuestas que desde la academia se han dado. Hay quienes basan dicha explicación en factores de tipo institucional, ya sea por una cuestión de instituciones débiles (Pachano, 2012), por la tendencia populista del Presidente y la instauración de una suerte de democracia plebiscitaria (Conahgan, 2008; De la Torre, 2010) o por la conformación de un Gobierno con rasgos bonapartistas (León, 2010).

Existen otras visiones que ponen un mayor énfasis en el desencuentro ideológico (Becker, 2013) y/o programático (Ospina y Lalander, 2012) entre los indígenas y el Presidente o en la pérdida de centralidad de la CONAIE ante la aparición de un nuevo sujeto político con mayor capacidad de articulación hegemónica, encabezado por el propio Correa y Alianza PAÍS (Ramírez, 2011). En un sentido muy distinto, hay quienes resaltan la estrategia de la protesta como una oportunidad de fortalecimiento organizativo para los indígenas (Sánchez Parga, 2012) o como un tiempo de reorganización, tras unas altas expectativas que se vieron frustradas ante la imposición de un proyecto radical (Martínez Novo, 2010).

Por último, también son cada vez más los académicos que inciden en que las relaciones políticas entre el Estado y el movimiento indígena, más allá de basarse en un aspecto coyuntural o condicionadas por la personalidad del Presidente, se definen por la forma en la que se entiende el modelo de desarrollo. De ese modo, los enfrentamientos indígenas-Estado tendrían su raíz en el intento de modernización capitalista de los nuevos Gobiernos del Socialismo del Siglo XXI (Unda, 2011) y en los proyectos vinculados a la exploración y explotación de recursos naturales como patrón de ese desarrollo (Svampa, 2011; Gudynas, 2012), lo que llevaría, en última instancia, a formas de relación represivas por parte del Estado, en tanto existe una lucha de poder por el territorio (Zibechi, 2010; Dávalos, 2011).

Esta tesis se estructura en tres partes. La primera se corresponde con el planteamiento teórico y metodológico que da fundamento a este trabajo y que establece las bases que guían su curso. En ella, se formula la pregunta de investigación, las hipótesis sugeridas como respuesta y los objetivos principales que se aspiran conseguir. Se presenta el diseño del estudio de caso y los presupuestos teóricos y conceptuales de los que se parte para, después, exponer el modelo de

análisis que se propone como herramienta de interpretación y especificar las técnicas de investigación que se emplearon para recabar los datos de la realidad.

La segunda parte contiene una aproximación histórica al tema de investigación. El objetivo de este apartado es presentar una evolución de las relaciones que históricamente se han dado en América Latina -y, dentro de ella, más específicamente en el caso de Ecuador- entre el Estado y los pueblos y las nacionalidades indígenas, a partir de una periodización planteada en base a las distintas etapas de construcción del Estado en la región y de la constitución de los indígenas como sujeto político.

La tercera parte se corresponde con el análisis del estudio de caso, que hemos estructurado de forma secuencial. Primero se presentan los antecedentes que generaron el problema de investigación y se describen los principales factores que marcaron el rumbo de los acontecimientos para, después, organizar el estudio en tres fases, que se corresponden con eventos o momentos especialmente significativos del proceso, coyunturas críticas que han condicionado trayectorias y moldeado cursos de acción. El primer de estos momentos gira en torno al proceso de Asamblea Constituyente que se dio en Montecristi durante 2007 y 2008. El segundo, al periodo abierto tras la aprobación de la nueva Constitución, con el desarrollo legislativo y la implementación del diseño institucional y territorial del Estado. Y el tercero, a la recomposición del movimiento indígena y a las estrategias políticas replanteadas por la CONAIE, al calor de los cambios que ocurridos.

Por último, la tesis termina con la presentación de una serie de conclusiones con las que se pretende reflexionar sobre las consecuencias que se derivan de la aplicación del modelo de análisis propuesto al estudio de caso. De ese modo, se presenta una secuencia sintética de los distintos escenarios que fueron sucediéndose durante el transcurso de dicho caso para, después, exponer las principales aportaciones y los límites del planteamiento desarrollado, tanto a nivel específico del caso ecuatoriano como a un nivel más general, relacionado con nuevas líneas de investigación y futuras aplicaciones. Finalmente, se incluye la bibliografía empleada y los documentos incorporados como anexos.

PRIMERA PARTE:

Planteamiento teórico y metodológico de la investigación

INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA PARTE

El objetivo de esta primera parte es presentar el problema de investigación y exponer los principales aspectos de carácter teórico y metodológico. De esta forma, en el Capítulo 1, se formula la pregunta de investigación, se plantean las hipótesis y se definen los objetivos concretos que esperan alcanzarse con la presente tesis doctoral.

En el Capítulo 2, se desarrollan los elementos esenciales que componen la aproximación teórico-metodológica. Se propone un estudio de caso con el que, mediante un ejercicio de rastreo de los hechos, se pretende reconstruir el proceso político objeto de análisis. Esta reconstrucción se plantea además desde un enfoque teórico basado en la dependencia de la trayectoria. El capítulo se cierra con una serie de acotaciones conceptuales que buscan delimitar el sentido específico de lo que va a entenderse por dos de los elementos clave de la investigación: Estado y movimiento indígena.

El Capítulo 3 pretende dar un paso más, y concretar esa aproximación general con el planteamiento de un modelo de análisis que permita hacer operativa la relación entre Estado y movimiento indígena en términos de causalidad. De esa forma, se construye una suerte de “mecano” en el que las distintas piezas que lo componen constituyen variables independientes con las que es posible explicar, con cierto sentido, por qué las relaciones entre el Estado y los movimientos indígenas pueden variar. Con esta matriz se espera lograr una explicación mediante mecanismos de “tuercas y tornillos”, al modo descrito metafóricamente por Elster (2003: 13). Un instrumental que, por medio de tales factores causales, permita rastrear en “el interior” de aquellas coyunturas críticas -entendidas como los acontecimientos más relevantes de una secuencia- que van condicionando una trayectoria determinada, en una dirección y no en otra, del fenómeno político estudiado.

Esta primera parte concluye con el Capítulo 4, dedicado a las técnicas de investigación que se utilizaron para “rellenar” de contenido empírico el modelo de análisis propuesto. Para dicho trabajo se emplearon una serie de técnicas de carácter cualitativo (observación participante, entrevistas y análisis documental) que, combinadas, cumpliesen con el necesario rigor científico, procurando evitar el mayor número de sesgos, a través de un principio de triangulación metodológica.

Capítulo 1. Problema de investigación

Como se plantea en la introducción, la coincidencia de la llegada al poder de varios Gobiernos de tendencia progresista en la región durante los primeros años del siglo XXI establece un nuevo escenario político que, como sucede en los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia, va acompañado de la apertura de procesos constituyentes. Estos Gobiernos se caracterizan por una serie de rasgos en común que les distingue por a) la promesa de un paquete de medidas que invoca a una profunda reforma del Estado y a un cambio radical de las estructuras económicas y sociales, b) una retórica que recupera imaginarios revolucionarios y que apela a la ruptura con los modelos instaurados en los países durante la década de los años ochenta y c) un fuerte apoyo popular. En relación a esta última característica, destaca el rol que han desempeñado los movimientos indígenas en la victoria de algunos de los Gobiernos (especialmente, en Bolivia y Ecuador y, aunque con matices, también en la victoria electoral de Ollanta Humala en Perú). Sin embargo, una vez en el poder, las relaciones entre estos movimientos y los nuevos Gobiernos se han diferenciado por fuertes niveles de conflictividad.

1.1. Pregunta de investigación

Es por ello que, como pregunta general de investigación, nos planteamos una interrogante sobre cuáles han sido las causas que han provocado este desencuentro en un proceso en el que, inicialmente, se partía de una situación en la que los movimientos indígenas se habían generado fuertes expectativas de participación y aspiraban a lograr un mayor empoderamiento estatal:

Pregunta general de investigación: *¿Por qué los movimientos indígenas no cumplen sus expectativas de participación en el Estado con Gobiernos progresistas a los que ayudaron a llegar al poder?*

A partir de aquí, nuestro interés se centra en el estudio del caso ecuatoriano, al que consideramos paradigmático por los motivos a los que antes hacíamos referencia y, más en concreto, nos preguntamos:

Pregunta específica de investigación: *¿Por qué no se cumple la expectativa de participación estatal que tenía la CONAIE con la llegada de Rafael Correa a la Presidencia de Ecuador?*

Cuando Rafael Correa gana la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2006 y se proclama Presidente de Ecuador, lo logra en buena medida gracias al apoyo brindado por los movimientos sociales del país y, más en particular, por la confianza que le otorga el movimiento indígena y su principal organización, la CONAIE, actor fundamental en la historia reciente ecuatoriana desde su irrupción en 1990. Todavía como candidato, y no sin tensiones, Correa asume en su programa las principales demandas indígenas y se presenta como representante de sus intereses, una intención que parecía quedar refrendada cuando, ya electo y en compañía de los Presidentes de Venezuela, Hugo Chávez, y del Bolivia, Evo Morales, celebra una toma simbólica del poder en Zumbahua, Cotopaxi, ataviado con el tradicional poncho de los indios de la sierra, en un ceremonial que pretendía escenificar los rituales de los pueblos originarios.

Los discursos iniciales de Correa, su promesa de convocar una Asamblea Constituyente que refundase el país y la presencia de Chávez y Morales (principales exponentes de lo que se entendió como el “giro a la izquierda” en la región, bajo la etiqueta del “Socialismo del Siglo XXI”), presentaban al nuevo Presidente como el candidato popular que había vencido “a la tradicional partidocracia” gracias al apoyo de los movimientos sociales y que defendería, entre otras, las reivindicaciones del movimiento indígena. Esta victoria generó una fuerte expectativa en los indígenas, quienes veían en esta situación una oportunidad histórica de lograr un mayor poder de participación en el Estado.

Sin embargo, esta expectativa inicial pronto comenzó a traducirse en una serie de tensiones crecientes entre la CONAIE y el Gobierno de Correa. Especialmente, durante el transcurso de la Asamblea Constituyente celebrada en Montecristi, tiempo en el que empezaron a hacerse cada

vez más visibles las discrepancias entre los indígenas con Correa y el bloque oficialista, agrupado en torno a Alianza PAÍS. A pesar de ello, finalmente, la Constitución resultante reconocía una de las demandas históricas del movimiento indígena y de la CONAIE, con la declaratoria del Estado como Plurinacional y el reconocimiento de una serie de derechos colectivos que, si bien ya estaban incluidos en la anterior Constitución de 1998, venían a ampliar y completar dicho sistema de protección.

Aunque las mayores tensiones se dan una vez aprobada la nueva Carta Magna. Las distintas interpretaciones sobre el contenido constitucional, el refuerzo del rol del Estado -con una mayor presencia en la regulación de la sociedad y la economía-, el fortalecimiento de la figura de Correa -refrendada por la holgada victoria del “SI” a la Constitución, y por un nuevo triunfo electoral en primera vuelta de las presidenciales de 2009- y el inicio del desarrollo normativo y de las reformas institucionales, conducen a un conflictivo escenario que termina con la ruptura de la CONAIE con Rafael Correa, a cuyo Gobierno desconocen tras la resolución aprobada en Ambato en febrero de 2010, y a un cuestionamiento sobre cuáles son las verdaderas relaciones políticas que, al final, se han establecido entre el Estado y el movimiento indígena ecuatoriano.

1.2. Hipótesis

Como contestación a la interrogante formulada, planteamos tres respuestas diferentes que, juntas, habrían influido en el curso que tomaron los acontecimientos del proceso político iniciado con la toma de posesión como Presidente de Rafael Correa y que explicarían por qué la CONAIE no logra cumplir con su expectativa:

Hipótesis 1: *Porque se da la aparición de un nuevo actor, Movimiento PAÍS, con una fuerte pretensión hegemónica, que adquiere el cuasi-monopolio de las decisiones políticas relevantes del país, concentra los poderes del Estado en la figura de su líder, el Presidente de la República, y desplaza del proceso de toma de decisiones a los actores previamente existentes.*

Hipótesis 2: *Porque debido a esa pretensión hegemónica de Movimiento PAÍS se produce un debilitamiento de las líneas de separación entre las distintas instancias de poder, con lo que se genera una confusión entre el Estado, el Gobierno y el partido de Gobierno, que provoca una situación de exclusión institucional de aquellos actores que no son parte del movimiento político.*

Hipótesis 3: *Porque en el momento en el que comienza el periodo de Gobierno de Correa, la CONAIE contaba con una fuerza política limitada, con lo que la importancia del movimiento indígena como actor social en el escenario político ecuatoriano estaba sobre-estimada y su impacto real era más reducido de la que la propia confederación había pensado.*

1.3. Objetivos

De tal manera que el objetivo principal de esta investigación es *establecer las causas que han impedido que la CONAIE logre cumplir sus expectativas de participación en el Estado durante el proceso político que se inicia con la llegada al poder de Rafael Correa en Ecuador.* A partir de ahí y en relación con las hipótesis de trabajo planteadas, se definen como objetivos específicos a) analizar cómo el Movimiento PAÍS consigue convertirse en un actor hegemónico; b) examinar cómo se da el proceso de diseño y configuración del Estado; y c) caracterizar cuáles son las estrategias de recomposición política que utiliza la CONAIE.

Capítulo 2. Aproximación teórico-metodológica

2.1. Estudio de caso²

Gerring (2007) afirma que “hay dos formas de aprender cómo construir una casa. Uno podría estudiar la construcción de muchas casas -tal vez, una gran subdivisión o incluso cientos de miles de casas-. O uno podría estudiar la construcción de una casa particular. La primera aproximación es un método de caso comparado (*cross-case*). La segunda, un método de estudio de caso. Ambos se ocupan del mismo tema general -la construcción de casas- pero siguen diferentes caminos para dicha meta” (2007: 1). En ese sentido, lo que aquí planteamos se correspondería con el estudio de “esa casa” particular o, lo que es lo mismo -más allá de la metáfora de Gerring-, la metodología que empleamos para esta investigación consiste en un estudio de caso específico³.

De este modo, la presente investigación se centra en el estudio del caso ecuatoriano durante el periodo de Gobierno de Rafael Correa desde que es electo en 2006 hasta finales de 2012, meses antes de las nuevas elecciones generales que se celebrarían en febrero de 2013. Se trata de un estudio diacrónico que atiende a la evolución de un proceso político y al análisis de los mecanismos causales que fueron generando el fenómeno planteado en la pregunta de investigación, y que provocaron que no se cumpliesen las expectativas iniciales con las que partía el movimiento indígena ecuatoriano⁴.

2 En la edición de 1994 del *Handbook of Qualitative Research*, Denzin y Lincoln (1994:12) enumeran una serie de “estrategias de investigación”, entre las que se incluye el *estudio de caso*, estrategia por la que hemos optado para el desarrollo de esta tesis como la más pertinente acorde al objetivo general planteado. Otras estrategias citadas por los autores son la etnografía, el método histórico o la investigación de acción y aplicada.

3 Según Anduiza, Crespo y Méndez (1999), “La ventaja del estudio de caso es que la unidad objeto de estudio puede ser examinada de forma intensiva. El investigador tiene la posibilidad de elegir las teorías, los conceptos, las variables y los criterios de operacionalización que mejor se ajustan al objeto que estudia sin tener que hacer concesiones para permitir el estudio simultáneo de otros casos” (1999: 69).

4 Hay que puntualizar que, en concreto, cuando hablamos de movimiento indígena ecuatoriano nos estamos centrando en el estudio específico de la principal organización indígena del país, la CONAIE.

Para ello, y de forma más específica, la metodología que utilizamos se basa en el “proceso de rastreo” (*process tracing*) propuesto por George y Bennett (2004), entendido como una aproximación constructivista que tiene como fin “identificar el proceso causal que interviene -las cadenas informales y los mecanismos causales- entre una variable independiente (o variables) y los resultados de la variable dependiente” (2004: 206). Una metodología que Collier (2011) ha catalogado como una herramienta fundamental de análisis cualitativo y que define como “el estudio sistemático de las pruebas de diagnóstico seleccionadas y analizadas a la luz de las preguntas e hipótesis de investigación planteadas por el investigador. El proceso de rastreo puede contribuir de manera decisiva tanto a la descripción de fenómenos políticos y sociales como a la evaluación de las afirmaciones causales” (2011: 823).

Siguiendo estos principios que se derivan del proceso de rastreo de George y Bennett (2004), se plantea, por lo tanto, una reconstrucción del proceso político ecuatoriano a partir de:

a) una narración en detalle presentada en forma de relato o crónica, “que pretende arrojar luz a cómo se produjo el fenómeno” (2004: 210);

b) que está orientada a partir de la observación de tres eventos concretos que hemos seleccionado -en relación con los factores causales definidos- y que se corresponden con 1. el momento de celebración de la Asamblea Constituyente de Montecristi, 2. el proceso de configuración del Estado, tras la nueva Constitución, y 3. las estrategias planteadas por el movimiento indígena ante este proceso, “la explicación podría ser deliberadamente selectiva, centrada en lo que se cree que son partes particularmente importantes de una explicación adecuada o parsimoniosa” (2004: 211);

c) que parte de un enfoque teórico basado en la “dependencia de la trayectoria” (*path dependence*), “un tipo de proceso causal al que puede aplicarse la técnica de rastreo se da en casos que consisten en una secuencia de eventos, algunos de los cuales anulan la posibilidad de ciertos caminos en el desarrollo y dirigen el resultado en otras direcciones (...) la dependencia de la trayectoria puede ser considerada en varias vías, por ejemplo, identificando puntos de decisión clave o puntos de ramificación en un caso longitudinal” (2004: 212);

d) y que busca una explicación analítica a partir de las relaciones causales planteadas, “señalamos (...) cómo una explicación basada en el proceso de rastreo difiere de una narrativa

histórica, y enfatizamos el atractivo para ciertos propósitos de investigación de convertir una explicación puramente histórica que implica o afirma secuencias casuales en una explicación analítica expresada en variables teóricas que han sido identificadas en el diseño de investigación” (2004: 225).

2.2. Enfoque teórico

El planteamiento que proponemos para nuestro análisis parte de una comprensión por la que entendemos el problema de investigación formulado como un proceso político dinámico en el que confluyen distintos eventos, estructuras y actores. Las relaciones establecidas pueden entenderse, por tanto, como el producto de las interacciones entre unos actores que se dan en contextos más amplios, derivados tanto de un desarrollo histórico determinado como de una serie de estructuras que se han ido generando y que, de alguna forma, orientan y/o constriñen la capacidad de acción de esos actores.

Con esto no queremos decir que tales actores no tengan un importante margen de decisión y que, para ello, utilicen de modo estratégico todos los recursos políticos a su alcance, busquen aliados y planteen cursos de actuación de forma racional, pero sí que todo ello se verá condicionado por el peso de los acontecimientos previos y las circunstancias contingentes, así como por el efecto surgido por la sedimentación de estructuras (también institucionales) que, en ocasiones, no sólo resisten al tiempo sino que incluso se ven reforzadas.

En ese sentido, y en concordancia con el proceso de rastreo (*process tracing*) propuesto para el estudio de caso, el enfoque teórico de esta investigación se basa en los presupuestos planeados por la dependencia de la trayectoria (*path dependence*)⁵, perspectiva de análisis que, acorde con Pierson (2004), se define a partir de un conjunto de demandas características:

“Los científicos sociales generalmente invocan la noción de *path dependence* para apoyar una serie de reclamaciones clave: la importancia de las secuencias temporales; el hecho que de unas condiciones similares se derive, a menudo, una serie de posibles resultados sociales; grandes consecuencias como el resultado de acontecimientos relativamente “pequeños” o contingentes;

5 Un buen ejemplo de trabajo comparativo en el área de América Latina a partir de este enfoque teórico es el elaborado por Collier y Collier (1991) sobre la incorporación de los sindicatos en la vida política en distintos países de la región, estudio que ha influido en el planteamiento teórico-metodológico de esta investigación.

cursos de acción que, una vez dados, son prácticamente imposibles de revertir; y, como consecuencia, un desarrollo político que está condicionado por momentos o coyunturas críticas que moldean los contornos básicos de la vida social” (Pierson, 2004: 18-19)⁶.

Más en concreto, Bennett y Elman (2006) han identificado cuatro grandes rasgos que sintetizan los principales razonamientos planteados por las distintas aproximaciones que parten de este enfoque:

1) Posibilidad causal. Con ello se hace referencia al hecho de que una causa no conduzca siempre y de modo inevitable al mismo efecto, sino que sea factible señalar una serie de posibles alternativas y resultados diferentes.

2) Contingencia. Este rasgo remite a la influencia que tienen factores contingentes en los mecanismos causales. En concreto, los autores distinguen a) la existencia de hechos producto del azar, b) acontecimientos exógenos a los mecanismos causales pero que son posible explicar y c) resultados no previstos, surgidos de la interacción dichos tales mecanismos.

3) Cierre. Con esta idea se refieren a cómo debido a esa influencia -y a medida que avanza un proceso- algunas trayectorias causales se van volviendo menos probables que otras, de modo que se produce una suerte de estrechamiento y descarte de alternativas.

4) Restricción. Toda vez que se da el curso determinado de una trayectoria, comienzan a aparecer una serie de procesos que provocan que los actores queden “atados” a dicho camino, de forma que salirse del trayecto establecido podría suponer importantes costes para los actores. Estas constricciones pueden ser producto de distintos procesos: a) un *feedback* positivo o reforzamiento, “Cada paso en la trayectoria aumenta la probabilidad de que un evento o elección particular será repetida y/o la magnitud de sus subsecuentes manifestaciones” (2006: 256)⁷; b) “procesos de equilibrio”, “Donde después de un periodo de rendimientos crecientes, operan

6 Para ilustrar la lógica de este planteamiento, Pierson (2004) evoca una metáfora formulada por Levi (1997), en la que se equipara dicho enfoque con un árbol. Según la imagen propuesta por la autora, podría figurarse el tronco de un árbol del que nacen múltiples ramas -tanto grandes como pequeñas- por las que un trepador comienza a escalar. Aunque es posible que dé marcha atrás o salte de una rama a otra (sobre todo, dice Levi, si esa rama se pudre y muere), la rama por la que comenzó es, con toda probabilidad, la que tenderá a seguir: “Habrá otros puntos de elección, pero el atrincheramiento de ciertos arreglos institucionales obstruye un fácil retorno a la elección inicial” (Levi, 1997: 28, Op. Cit. en Pierson, 2004: 20).

7 Un ejemplo de esto sería el conocido en Relaciones Internacionales como “efecto dominó”.

efectos de *feedback* negativo que llevan de vuelta a un sistema de equilibrio”⁸ (2006: 258); c) procesos circulares, por los que “los éxitos para una facción podrían suponer la reunión de una fuerza política más grande para la otra” (2006: 258)⁹; y d) “secuencias reactivas”¹⁰, “Cada evento en la secuencia es tanto reacción de un evento antecedente como causa de una subsecuente” (2006: 258)¹¹.

Para Bennett y Elman (2006), además, puede establecerse una relación de fructífera colaboración entre tales presupuestos y la lógica que subyace en el *process tracing*, en tanto que esta metodología ofrece una serie de ventajas que contribuyen a facilitar y enriquecer el análisis de la *path dependence*, gracias a las posibilidades que suministra dicho método a través de:

a) la visión holística y al mismo tiempo detallada que se plantea con el proceso de rastreo, “Una visión holística permite que puedan ser hechas distinciones pertinentes entre diferentes partes de la historia” (2006: 260);

b) la posibilidad de realizar inferencias a partir del estudio de unos mecanismos causales concretos, “No se busca tanto el efecto neto de una causa sobre un gran número de casos como cómo las causas interactúan en el contexto de un caso particular” (2006: 262);

c) las capacidad para formular explicaciones en base a “poderosos acontecimientos contingentes” (2006: 263);

d) las oportunidades que ofrece para introducir nuevas interacciones que no habían sido

8 Los autores citan como ejemplo el modelo “anárquico” que se establece con el modelo interestatal de Westfalia, por el que las reacciones de los actores en contra de que éste sea derribado por las pretensiones hegemónicas de uno de los Estado termina por reforzar el propio sistema de Estados.

9 Los autores ponen como ejemplo el caso *Roe vs. Wade* por el que aunque la Corte Suprema de EEUU institucionalizó el derecho al aborto, políticamente favoreció a los opositores a tal derecho, al darles recursos de movilización y la posibilidad de regular restrictivamente tal derecho a través de sucesivas reformas legislativas.

10 Mahoney (2000), por ejemplo, distingue claramente entre dos tipos de efecto distintos. Por un lado, aquel en el que las secuencias tienen propiedades de auto-refuerzo, por el que “los pasos iniciales, en una particular dirección, inducen a más movimientos en la misma dirección, de tal forma que, a lo largo del tiempo, llega a ser difícil o imposible revertir esa dirección” (2000: 512). Por el otro, lo que denomina “secuencia reactiva” por la que “cada evento de la secuencia es tanto una reacción a los eventos que le anteceden como una causa de los eventos que le siguen (...) Mientras las secuencias de auto-refuerzo son caracterizadas por procesos de reproducción que refuerzan los primeros eventos, las secuencias reactivas se caracterizan por procesos de reacción que transforman y, tal vez, revierten esos eventos iniciales” (2000: 526).

11 Por ejemplo, los autores recuerdan el efecto reactivo que tuvo el asesinato de Martin Luther King Jr. a la hora de impulsar la lucha en favor del reconocimiento de los derechos civiles para la población afro-americana.

previstas por la teoría, “El investigador puede comenzar con una idea preliminar de las posibles causas (...) pero a medida que avanza el estudio mediante el proceso de buceo en fuentes primarias y secundarias de investigación, a través de entrevistas y trabajo de archivo, debería estar atento a aquellas variables o interacciones que no había anticipar” (2006: 264).

La corriente teórica que se ha asociado con mayor frecuencia a la utilización de este enfoque basado en la *path dependence* ha sido el institucionalismo histórico, una de las variedades del conjunto de teorías que componen el *corpus* de lo que se ha denominado nuevos institucionalismos o neoinstitucionalismo. Según Thelen (1999), el aspecto central de esta unión entre institucionalismo histórico y *path dependence* reside en la caracterización hecha por esta del desarrollo político,

“Incluyendo coyunturas críticas y trayectorias (...) Mientras que el primero de estos rasgos se refiere a la importancia de los momentos fundacionales en la formación institucional que dirige a los países hacia diferentes caminos; el segundo sugiere que las instituciones evolucionan en respuesta a las condiciones ambientales cambiantes y a las maniobras políticas en curso, pero en formas que se ven limitadas por las trayectorias pasadas” (Thelen, 1999: 387).

De manera general, puede señalarse que el neoinstitucionalismo forma parte de una serie de estudios al interior de la Ciencia Política que comienzan a demandar el retorno del Estado en el análisis político¹². Es un trabajo de March y Olsen (1984), *The new institutionalism: organizational factors in political life*, el primero que expone algunas de las principales críticas a los enfoques conductistas y de individualismo metodológico que habían primado en las Ciencias Sociales desde 1950 y que empieza a reivindicar la inclusión de nuevos aspectos en el análisis. Tales críticas se condensan en cinco puntos fundamentales (1984: 735-738):

1) contextualismo, por el que esos enfoques habían considerado la política como una parte integral de la sociedad, sin diferenciarla del resto de sus componentes;

2) reduccionismo, referido a la consideración de los fenómenos como una suma de comportamientos individuales, basado en la creencia de que es posible la agregación estadística

12 Sin duda la publicación *Bringing the State Back In* (1985) editado por Evans, Rueschemeyer y Skocpol supuso un punto de inflexión en el ámbito de la Ciencia Política, al cambiar los enfoques de análisis que habían predominado hasta entonces y plantear de forma abierta la necesidad del retorno del Estado como actor fundamental en la investigación de todo proceso político.

para el análisis del comportamiento colectivo y de que, por lo tanto, todos los miembros de una organización comparten los mismos objetivos;

3) utilitarismo, refiriéndose a las acciones como resultado del cálculo racional que parte del interés propio, sin considerar otros tipos de respuestas;

4) funcionalismo, en referencia a una percepción de la historia basada en mecanismos eficientes que conducen siempre al equilibrio, de lo que se deriva que muchos de los fenómenos pueden predecirse con exactitud debido a que se considera que los actores actuarán siempre de modo racional (lo que supone tanto como afirmar que esos actores tienen en todo momento una completa información sobre el resto de los actores y sobre el mundo que los rodea);

5) instrumentalismo, por lo que la toma de decisiones y la asignación de recursos son los elementos clave de la vida política, por encima de todos los demás aspectos.

En sentido contrario, March y Olsen enfatizan la importancia de nuevos elementos para el análisis:

“Las acciones humanas, los contextos sociales y las instituciones operan unas sobre otras en complicadas vías, y esos procesos, complejos e interactivos, de actuación y de formación de sentido son importantes en la vida política. Las instituciones parecen no ser ni reflejos neutrales de fuerzas ambientales exógenas ni arenas neutrales donde se da la actuación de individuos motivados por preferencias y expectativas exógenas” (March y Olsen, 1984: 742)¹³.

A ese respecto, los autores señalan la influencia de aspectos contingentes en el análisis, a través de: a) *Policy martingales*, referido a la distribución de probabilidades de posibles eventos y al peso que tiene el azar en un caso específico, que lo hará en algún punto impredecible, “todo evento específico está sujeto a varios tipos de fluctuaciones aleatorias (...) cada evento específico de una historia en desarrollo es difícil de predecir” (1984: 745); b) el aprendizaje experiencial, que hace referencia a cómo las instituciones acumulan experiencia histórica a través del aprendizaje y cómo pueden variar a partir de él sus estrategias, competencias y

13 En otro momento de su análisis, March y Olsen (1984) afirman “el Estado no es sólo afectado por la sociedad, sino que también tiene efectos sobre ella. La democracia política depende no sólo de las condiciones sociales y económicas sino también del diseño de las instituciones políticas” (1984: 738).

aspiraciones; y c) *Garbage Cans* (o modelos de “cubo de basura”), que parten de la importancia del orden temporal particular de cada fenómeno, y de cómo problemas, soluciones, toma de decisiones y oportunidades de elección son independientes y pueden tener distintas combinaciones según cómo se presenten en el tiempo.

A partir de este terreno común, Peters (1996) distingue diferentes corrientes dentro del nuevo institucionalismo¹⁴, debido al desarrollo un tanto ecléctico que ha tenido esta teoría:

1) Una modalidad de carácter normativo, heredera de forma más directa de los presupuestos planteados por March y Olsen, que otorga una especial relevancia a las normas y a los valores en la definición de las organizaciones.

2) Una corriente emparentada con los presupuestos de la *rational choice*, que combina ciertos elementos estructurales con otros relacionados con el comportamiento individual, y que considera a los individuos como seres racionales, capaces de maximizar su elección según unas circunstancias dadas. Esta corriente tiene fuertes resonancias de la teoría económica, con Douglas North como uno de sus principales representantes¹⁵. Otra aproximación es la propuesta de análisis institucional y desarrollo de Ostrom, para quien toda institución tiene una serie de reglas que permiten, prescriben y proscriben los comportamientos de los actores: “en vez de ver las reglas como algo que afecta directamente el comportamiento, aquéllas afectan la estructura de una situación en la que las acciones son seleccionadas” (Ostrom, 1986: 6).

Dentro de este enfoque está también el modelo de análisis elaborado por Mayntz y Scharpf (1995) de “institucionalismo basado en actores”, que combina una aproximación centrada en actores con la importancia de las instituciones, en un marco de análisis integrado y compuesto

14 Según Basabé (2007), esta existencia de varios neoinstitucionalismos se debe a que la apuesta que tiene este enfoque por las teorías de alcance medio, en el sentido dado por Merton, frente a esas grandes teorías, como el funcionalismo o la teoría sistémica.

15 Para Ostrom, el tema del orden y desorden político es la pieza clave para entender los fenómenos políticos y buena parte de las diferencias que se dan entre los distintos casos de estudio. En un trabajo comparativo sobre América Latina y Norteamérica, North (junto a Summerhill y Weingast) analiza cómo ese orden depende de la capacidad estatal para crear compromisos creíbles entre los actores, con lo que otorga un lugar privilegiado a la idea de compromiso y a los sistemas de creencias compartidos (que incluyen no sólo normas formales sino también, y principalmente, informales). El orden político se deriva de la postura racional de los actores que “encuentran reflejado en dicho orden sus intereses, las expectativas sobre las acciones de los otros participantes están dadas y obedecen a las normas escritas y no escritas que apelan al respeto mutuo” (North, Summerhill y Weingast, 2000: 4), mientras que entienden por desorden “la ausencia de arreglos institucionales capaces de establecer cooperación entre grupos rivales” (2000: 2).

por a) actores que tienen capacidades, percepciones y preferencias específicas (influencia de la *rational choice*); b) constelaciones de actores, referidas a los actores participantes -entendidos como jugadores-, sus estrategias, los resultados posibles que se asocian con las diferentes combinaciones de esas estrategias, y las preferencias que tienen los actores sobre esos resultados (Scharpf, 1997: 44) (influencia de la teoría de juegos); y c) modos de interacción, que dependen del diseño institucional y que condicionan la actividad de los actores (influencia institucional o estructuralista).

3) Un planteamiento de carácter histórico, que se corresponde con el institucionalismo histórico al que hacíamos referencia y que, como se indicaba, tiene una estrecha relación con el enfoque de la *path dependence*.

4) Una aproximación social, que enfatiza las relaciones entre el Estado y la sociedad. En concreto, Peters se refiere al trabajo antes citado de Schmitter (1974)¹⁶, y señala la importancia que adquieren en esta corriente conceptos como red, comunidad o estructuras de implementación en una perspectiva en la que, sobre todo, se destaca la importancia de la interacción¹⁷.

5) Una modalidad más estructural, centrada en el impacto del diseño institucional sobre los procesos políticos (como, por ejemplo, las diferencias que se derivan entre un sistema presidencial y uno parlamentario, o el impacto de los sistemas electorales), entre los que destacan los trabajos de ingeniería institucional de Linz (1985), Lipjhart (2005), Horowitz (1991), Nohlen (1993) o Shugart y Carey (1992).

A pesar de la existencia de distintas corrientes neoinstitucionales, Hall y Taylor (1996)¹⁸ concluyen que todas ellas comparten una base en común, que está relacionada en “cómo las instituciones afectan la acción” (1996: 955) y señalan cómo estos distintos enfoques se complementan, ya que cada uno de ellos “provee una descripción parcial de las fuerzas que actúan en una situación dada o captura diferentes dimensiones de la acción humana” (1996: 955).

16 Schmitter, Philippe C. "Still the century of corporatism?". *The Review of Politics* (1974), pp- 85-131.

17 Por ejemplo, en España, Jacint Jordana ha trabajado a partir de este enfoque de investigación para el estudio de las políticas públicas desde una perspectiva de redes. Jordana, J. (1995): “El análisis de los *policy networks*: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”. *GAPP*, n. 3, mayo-agosto, pp. 77-89.

18 Quienes también plantean una clasificación de los nuevos institucionalismos en base a tres corrientes principales: el institucionalismo histórico, el basado en la *rational choice* y el institucionalismo sociológico.

Más en concreto, sobre el institucionalismo histórico, Pierson y Skocpol (2008) aseguran que “los institucionalistas históricos abordan cuestiones amplias, sustantivas (...) toman en serio al tiempo, especificando secuencias (...) analizan contextos macro y formulan hipótesis sobre los efectos combinados de las instituciones y procesos” (2008: 9), de forma que destacan tres aspectos principales: a) la naturaleza de las cuestiones sustantivas; b) los argumentos temporales; y c) la atención al contexto.

Con el primer elemento se hace referencia a la pretensión de explicar “las variaciones en patrones, eventos y arreglos importantes o sorprendentes, más que de dar cuenta del comportamiento humano sin referencias al contexto o modelar procesos muy generales presumiblemente aplicables a todos los momentos y lugares” (2008: 10).

Con el segundo se enfatiza la idea de la influencia de la trayectoria “como algo que es mucho más que eventos situados en el pasado” (2008: 12). Es en este punto, sin duda, donde más estrechamente se relaciona el institucionalismo histórico con la *path dependence*, de cuyo argumento se parte:

“Los procesos dependientes de la trayectoria tienen características muy interesantes. Pueden estar fuertemente influidos por perturbaciones relativamente pequeñas en etapas iniciales. Una vez que los actores se han aventurado en un camino particular, sin embargo, es probable que les sea difícil revertir ese curso. Las alternativas políticas que una vez fueron plausibles pueden ser irreversibles. De este modo, los eventos o procesos que tienen lugar y las coyunturas críticas que los suceden emergen como cruciales” (Pierson y Skocpol, 2008: 13).

Con el tercer elemento, se fija la atención en los contextos que rodean y condicionan los fenómenos. El institucionalismo histórico atiende a las dificultades de una realidad compleja, llena de matices, y favorece el análisis macro de los juegos de poder que se dan de forma secuencial, en periodos largos de tiempo, y en los que participan distintos actores, con diferentes recursos, estrategias y preferencias que van cambiando a lo largo del tiempo. Los procesos políticos no son, por lo tanto, unidireccionales ni responden a criterios de armonía, sino que despliegan todo un repertorio de subprocesos regidos por lógicas de causalidad histórica, incrementales y de retroalimentación, en las que se dan ciertas coyunturas críticas que condicionan la trayectoria de dichos procesos.

A este respecto pueden señalarse una serie de trabajos -ya clásicos- que pueden considerarse la génesis de la institucionalización histórica y que, de algún modo, pusieron los cimientos básicos de dicha aproximación.

De entre esos trabajos, destaca el estudio elaborado por Charles Tilly (1984) en *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Se trata de una aproximación fundamentada, en buena medida, en la historia como elemento causal y en la investigación de procesos de largo alcance. Para comprender los fenómenos políticos actuales, el autor plantea un acercamiento que permita encontrar factores explicativos en las estructuras y en cómo éstas influyen en el desarrollo de cada país. De ese modo, el autor afirma:

“Deberíamos construir análisis históricos concretos de las grandes estructuras y de los amplios procesos que caracterizan a nuestra época. Los análisis deberían ser concretos a la hora de referirse a tiempos lugares y personas reales. Deberían ser históricos para así limitar su alcance a una época definida por el acaecimiento de ciertos procesos claramente definidos, y reconocer desde el comienzo la importancia del tiempo -el cuándo pasan las cosas dentro de una secuencia afecta el cómo ocurren, que toda estructura o proceso constituye una serie de posibilidades de elección. Los resultados ofrecidos en un momento concreto limitan otros posibles resultados que pudieran obtenerse en momentos posteriores” (Tilly, 1984: 29)

En su obra, Tilly destaca el trabajo de Theda Skocpol (1984) *Los Estados y las revoluciones sociales* como un buen ejemplo de ese ejercicio histórico comparativo. Publicación en la que la autora se interesa, sobre todo, en el estudio de las causas que provocan las revoluciones sociales. Skocpol pretende rastrear en los rasgos estructurales que se repiten tras ellas, para lo cual se centra en la investigación de tres procesos revolucionarios muy distintos (Francia, Rusia y China). Para ello, distingue una serie de fases analíticas con las que “esclarecer la problemática” (1984: 43).

El primer paso implica el reconocimiento de las causas que provocaron el fenómeno (para el caso que ella estudia, la situación revolucionaria en el antiguo régimen); el segundo, la identificación de “la interacción, objetivamente condicionada y compleja, de las diversas acciones de los grupos diversamente situados” (1984: 43) (interacción que constituye propiamente el proceso revolucionario y del que surge el nuevo régimen); y el tercero tiene como objetivo encontrar sentido a dicha complejidad, para lo que se hace necesario enfocar “simultáneamente las situaciones y relaciones, institucionalmente determinadas, de los grupos

dentro de la sociedad, y las interrelaciones de las sociedades dentro de las estructuras internacionales que se desarrollan en la historia universal” (1984: 43).

Este estudio combina, por lo tanto, tres aspectos principales:

A) uno estructural, referido a esas interacciones objetivas, sobre las que la autora se apoya para criticar los análisis basados en la imagen intencional (“resulta muy engañosa acerca de las causas y de los procesos” (1984: 40)) y menciona una idea del historiador británico Eric Hobsbawm (1975)¹⁹ para ilustrar tal idea, “la importancia evidente de los actores en el drama [...] no significa que sean el dramaturgo, el productor y el escenógrafo” (Hobsbawm cit. en Skocpol, 1984: 43). Para Skocpol, una explicación válida sobre los procesos políticos requiere que el analista se “eleve por encima” (1984: 43) de las percepciones subjetivas de los propios protagonistas, y que busque aquellas regularidades que se dan en una serie de casos²⁰.

B) uno internacional e histórico, referido a aquellos aspectos que van a condicionar el fenómeno estudiado desde un punto de vista de la posición en el sistema económico internacional; del juego de relaciones interestatales, del Estado objeto de estudio con el resto de Estados; y de la influencia que tienen los cambios históricos universales. En relación a estas ideas, Skocpol argumenta que “las relaciones transnacionales desiguales o competitivas han ayudado a moldear las estructuras de Estado y de clase de cualquier país, influyendo sobre el marco existente “interno” (...) Ninguna perspectiva teórica válida puede darse el lujo de pasar por alto los marcos internacional e histórico-universal” (1984: 51-52).

C) uno político, relacionado con la autonomía del Estado. Skocpol explica la importancia de esta autonomía a partir de los límites explicativos que tienen los otros dos aspectos. En primer lugar, la autora señala cómo tanto la tradición teórica marxista como la liberal²¹ han entendido siempre el Estado como un epifenómeno, dependiente de la estructura socio-económica, y limitado a ser una arena política, “Ni en el marxismo clásico ni en la teoría de la acción colectiva

19 Hobsbawm, E. (1975): “Revolution” (artículo presentado en el XIV Congreso Intenacional de Sociedades Históricas, San Francisco, agosto de 1975), p. 10.

20 Probablemente, esta afirmación de la autora se plantea en un sentido muy parecido al que lo hace Marx (2003) en *18 Brumario* cuando afirma que “los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su voluntad, bajo condiciones elegidas por ellos mismos, sino bajo condiciones directamente existentes, dadas y heredadas”.

21 Para Skocpol, la diferencia entre ambas corrientes teóricas depende de sobre qué medios se encarna esa arena política, “una autoridad legítima fundamentalmente basada en el consenso, o una dominación fundamentalmente coactiva” (1984: 54), refiriéndose al enfoque liberal en el primer caso, y al marxista en el segundo.

de Tilly se trata al Estado como una estructura autónoma, como una estructura con una lógica e intereses propios que no equivalen ni se funden con los intereses de la clase dominante en la sociedad (1984: 56).

En segundo lugar, critica la visión demasiado economicista que tienen autores neo-marxistas como Wallerstein, quien intenta explicar los procesos políticos dependiendo de la posición que ocupan los países en el sistema económico mundial:

“Tales teóricos suponen típicamente que las naciones-Estado en particular, son instrumentos empleados por grupos económicamente dominantes en busca de un desarrollo orientado hacia el mercado mundial, en el interior, y ventajas económicas internacionales, en el extranjero; pero aquí hemos adoptado una perspectiva diferente, según la cual las naciones-Estado, más fundamentalmente, son organizaciones que tienden a conservar el control de los territorios interiores y sus poblaciones (...) [el Estado] es interdependiente en su estructura y dinámica con el capitalismo, pero no reductible a él” (Skocpol, 1984: 49).

En una línea parecida a la de Skocpol, Michael Mann (1991 y 1997) presenta un enfoque analítico basado en “múltiples redes de poder, superpuestas e intersectantes” (1991: 15) a lo largo de los dos volúmenes de su extensa obra *Las fuentes del poder social*. Al igual que la autora rechaza caer en el determinismo en el que, en ocasiones, caen las corrientes estructurales, aunque lo hace con una visión más neweberiana: “Para comprender a los Estados y su impacto causal en las sociedades, debemos concretar sus características institucionales. Puesto que el Estado moderno ha ampliado masivamente sus infraestructuras institucionales, desempeña un papel más estructurador de la sociedad que, a su vez, refuerza el poder de todas las cristalizaciones” (1997: 127).

Otro de los estudios más representativos ha sido *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*, de Barrington Moore (1973)²². En esta obra el autor estudia los distintos resultados a los que llevaron diferentes procesos de modernización: “Los métodos de modernización escogidos en un país cambian las dimensiones del problema para los países que

22 Aunque con unas conclusiones diferentes, un enfoque estructuralista más rígido (basado en los cambios dados en el modo de producción) y una visión, tal vez, demasiado mecanicista para el enfoque que aquí se propone (más flexible y en donde cabe un mayor margen de acción del actor), nos parece también interesante el intento que se hace en el trabajo de Perry Anderson (1979) *El Estado Absolutista*. Investigación en la que el autor desarrolla un minucioso estudio sobre las estructuras socio-económicas e históricas que dieron paso al absolutismo desde el feudalismo en Europa.

den paso después (...) aunque los puntos de arranque no sean por sí decisivos, unos pueden ser muchos más favorables que otros” (Moore, 1973: 335-336). Con ello, Moore señala la importancia de los primeros arreglos para el desarrollo de un país y las sucesivas cuestiones a las que éste tendrá que hacer frente²³.

2.3. Acotaciones Conceptuales

Tanto la idea de Estado como la caracterización de los indígenas como movimientos sociales suponen una aproximación problemática a dos conceptos que por su amplitud y por las discusiones teóricas que han suscitado, requieren una acotación -ya sea breve- sobre lo que se va a entender aquí por ellos.

2.3.1. Estado

En un primer acercamiento, Bobbio (1989) presenta un debate clásico sobre qué es el Estado. Para ello, el autor se sirve de la distinción planteada por Jellinek entre doctrina jurídica y doctrina sociológica del Estado. A partir de ahí distingue, por un lado, a Kelsen como el máximo exponente de la primera doctrina, por la que “el Estado se resuelve totalmente en el ordenamiento jurídico” (1989: 74), idea de la que se deriva que el Estado empieza y termina en el ordenamiento jurídico. Mientras que, por otro lado, cita a Weber como representante de la doctrina sociológica, planteamiento que distingue la validez ideal del Estado de su validez empírica, y lo entiende como “una forma compleja de organización social, de las cuales el derecho sólo es uno de los elementos constitutivos” (1989: 74). Es en esta segunda aproximación en la que nos ubicamos para esta investigación, ya que entendemos que el Estado implica más aspectos que sólo el ordenamiento jurídico que, sin duda, constituye un elemento clave del Estado pero que no agota su sentido.

23 Moore identifica tres grandes tipos de procesos: a) la revolución burguesa que llevaría a la democracia; b) la revolución conservadora desde arriba que conduciría al fascismo; y c) la revolución campesina desde abajo que tiene como resultado el comunismo. La primera es la propia de países como EEUU, Francia o Inglaterra; la segunda, de Alemania e Italia; y la tercera, de Rusia o China. Además, identificará un cuarto modelo que, aunque no caracteriza, sí distingue como diferente a los tres grandes tipos que presenta en su estudio, y es el de La India, donde considera que su carácter excepcional se debe a un débil impulso de modernización hacia una sociedad industrial moderna.

A partir de ahí, y tomando como referencia a Carl Schmitt (1999), el Estado puede definirse en torno a dos conceptos: conflicto y consenso. Dos ideas que remiten a la noción de poder político²⁴ y al rol principal que ocupa el Estado en esas relaciones:

[sobre el conflicto] “El Estado, en su condición de unidad política determinante, concentra en sí una competencia aterradora: la posibilidad de declarar la guerra y, en consecuencia, de disponer abiertamente de la vida de las personas” (Schmitt, 1999: 75).

[sobre el consenso] “Sin embargo, la aportación de un Estado normal consiste sobre todo en producir dentro del Estado y su territorio una pacificación completa, esto es, en procurar «paz, seguridad y orden» y crear así una situación normal” (Schmitt, 1999: 75).

Para Max Weber, cuya definición ha sido la que probablemente ha tenido mayor impacto, el Estado se entiende como “aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima” (Weber, 1983: 1056). De nuevo, al igual que Schmitt, Weber pone especial atención en la relación conflicto/consenso (mediante los términos *coacción* y *legítima*, respectivamente) y en la idea del Estado como el actor que impone un tipo específico de coacción -como relación asimétrica de poder- que es considerada legítima por el resto, de forma que, en la medida en que esta legitimidad se debilite, emerge con mayor virulencia el conflicto y, con ello, la coerción explícita.

En una línea similar, O'Donnell (1978), describe al Estado como “el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente dada” (1978: 1158)²⁵.

24 De forma general, para Bobbio (1994), el poder se define como “una relación entre dos sujetos de los cuales uno impone al otro su voluntad y le determina a su pesar el comportamiento” (Bobbio, 1994: 1216). Más en concreto, el poder político se basa en “la posesión de los instrumentos a través de los cuales se ejerce la fuerza física: es el poder coactivo en el sentido más estricto de la palabra (...) En cuanto poder cuyo medio específico es la fuerza, el poder político en toda sociedad de desiguales es el poder supremo (...) el poder coactivo es en efecto aquel al que recurre todo grupo social en última instancia, o como *extrema ratio*” (Bobbio, 1994: 1217). El concepto de poder ha sido objeto de múltiples reflexiones desde enfoques muy distintos. Entre los estudios más clásicos, destacamos los trabajos de Lasswell y Kaplan (1950), Dahl (1957), Mills (1959), Nagel (1968), Poulantzas (1969), Foucault (1992) y Bourdieu (2001).

25 Para O'Donnell, la dominación es relacional, se trata de una forma de vinculación entre sujetos sociales que implica “imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente contra su resistencia” (1978: 1158) lo que hace que sea “por definición asimétrica, ya que es una relación de desigualdad. Esa asimetría surge del control diferencial de ciertos recursos” (1978: 1159). Recursos entre los que que identifica mecanismo de coerción física, recursos económicos, recursos de información y control ideológico. Estos recursos hacen la

Por su parte, Valdés (2007) explica que el Estado es “una relación de dominación de hombres sobre hombres que se sostiene por medio de la violencia legítima y que necesita para subsistir que los dominados acaten la autoridad de quienes en ese momento dominan” (2007: 43) y, añade, “en su definición [de Weber] es clave la referencia a la violencia: no es el medio normal ni el único del cual se vale el Estado, pero sí es su medio específico” (2007: 43).

A partir de de estas definiciones, el concepto de dominación adquiere un papel clave, en tanto condensa y pone en relación los dos elementos a los que se hacían referencia, coerción y consenso. Con ello, surge una primera pregunta sobre cómo la dominación se constituye históricamente en Estado. Tilly (1985) argumenta que los Estados contemporáneos (entendidos como Estado capitalista) tienen su origen en la guerra, a partir de una secuencia que comprende 1) la extracción interna de recursos que favorezca la creación y mantenimiento de ejércitos 2) la generación de administraciones que gestionen esos recursos y 3) la instauración de una lógica de protección para quienes proveen esos recursos (de donde nacería la legitimidad), y que conlleva una idea de construcción del Estado que se caracterice por un proceso múltiple de centralización, diferenciación, autonomía y extensión. Proceso del que, como señala Thwaites (2008), se deriva un ejercicio de “violencia organizada” (2008: 49), del que surge una autoridad considerada legítima y que reclama obediencia.

Esto ha planteado una segunda pregunta sobre quién tiene y ejerce esa autoridad. Durante la década de los sesenta, una discusión entre Milliband y Poulantzas acerca de las diferentes lecturas que pueden hacerse de la obra de Marx avivaron el debate sobre el tema, que puso en confrontación dos visiones, una más instrumentalista (defendida por Milliband y con resonancia en *El Manifiesto*, en el que el Estado es “el comité organizador de los asuntos comunes de la burguesía”) y otra más estructuralista (defendida por Poulantzas y más cercana a *18 Brumario*, en el que el Estado es entendido a partir de una pugna entre las partes del cuerpo social con distintas condiciones materiales).

Un debate que, de fondo, plantea una cuestión sobre la autonomía del Estado. En ese sentido, Skocpol (2007) asegura que los Estados “pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad”

base de “toda dominación” mientras que la característica específica de la política es “la supremacía de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado” (O’Donnell, 1978: 1160). El autor insiste en esta idea por la que la supremacía de la coacción y la territorialidad definen lo específico de lo político-estatal.

(2007: 174). De ahí que se haya planteado una doble naturaleza del Estado, como “espacio” y como “actor”: “El Estado apropiadamente concebido no sólo es una arena en que se desarrollan las luchas socio-económicas. Antes bien, es un conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares encabezadas y más o menos bien coordinadas por una autoridad ejecutiva” (Skocpol, 1984: 61).

Una tercera pregunta se plantea en relación a por qué un tipo de dominación es aceptado por parte de los dominados o, como expuso Weber, qué es lo que determina una mayor probabilidad de encontrar obediencia entre aquéllos. Podría afirmarse que el elemento coactivo es, potencialmente, el aspecto último sobre el que se asienta todo poder pero, también, podría afirmarse que es probable que ningún sistema de dominación puede valerse sólo de la coerción a largo plazo, de ahí la necesidad de ese consenso. En relación a ello, Bobbio (1989) señala la necesidad de analizar el poder “desde el punto de vista de los destinatarios (...) como análisis de las razones por las cuales se obedecen las órdenes” (117-118).

En ese estudio, pueden distinguirse dos grandes intentos teóricos para explicar el consenso y la obediencia, el planteamiento de Weber a través del concepto de legitimidad y el de Gramsci, a través del de hegemonía. Hay que matizar que, aunque la intención inicial de ambos autores es la misma (reflexionar sobre por qué una población asentada en un territorio obedece a un poder específico, y lo hace considerándolo como válido), Gramsci está más preocupado por saber cómo se produce ese consenso y cuáles son los mecanismos causales que lo provocaron, mientras que Weber se centra en establecer una tipología general sobre el ejercicio de la dominación a través de distintos tipos de autoridad, de los que se derivan diferentes legitimidades.

Otra de las diferencias reside en el sentido del estudio. Para Gramsci, relacionado con la emancipación; para Weber, con la estabilidad. El primero indaga sobre qué instrumentos de contrapoder podrían ser válidos para la sociedad civil; el segundo piensa más en cómo consolidar un orden estable, racional, que haga efectivo el sistema capitalista, al que no cuestiona, a diferencia de Gramsci. En todo caso, legitimidad y hegemonía no pueden considerarse conceptos antagónicos sino que, más bien, se son términos complementarios que permiten explicar una realidad tan poliédrica como es la del poder y, más en específico, la de la dominación.

De Weber (1983), destacamos las tres formas de legitimidad sobre las que puede fundamentarse la dominación, basadas en distintos tipos de autoridad. De forma que se distinguen tres tipos de dominación legítima: la tradicional, cuya legitimidad se apoya en el peso de la tradición; la carismática, que lo hace en el carácter extra-ordinario del líder; y la racional, asentada en el valor de las leyes, entendidas como acuerdos formales, generales y abstractas, por encima de la voluntad individual o de la historia. Weber, quien señaló que se trata de tipos-ideales (por lo que la dominación real puede contener una mezcla de elementos), aspiraba a una dominación legal, a la que consideraba producto de la racionalidad y lo más adecuado para un correcto funcionamiento del sistema sin las arbitrariedades a las que podrían derivar las otras dos tipologías.

De Gramsci, nos parece relevante su capacidad para transcender de la vieja discusión entre instrumentalismo y estructuralismo mediante un concepto de Estado ampliado por el que hace una diferencia analítica entre sociedad política y sociedad civil. Por la primera entiende la serie de aparatos coactivos con los que cuenta el Estado, mientras que por la segunda, los instrumentos ideológicos de los que se vale el Estado “en” la sociedad para generar el consenso (entre los que cita las instituciones culturales y educativas o los medios de comunicación). Thwaites (1994) lo caracteriza como una “hegemonía acorazada de coerción” (1994: 3). En ese sentido, Bobbio (1979) señala que “por Estado debería ser entendido no sólo los aparatos de Gobierno sino también los aparatos privados de hegemonía o sociedad civil” (1979: 49).

De manera sintética, Gramsci planea una visión sobre el Estado a) histórica, b) construida y c) omnicompreensiva, de la que se deriva la existencia de un bloque histórico de poder, entendido como una articulación determinada de fuerzas sociales, con un interés específico que, a través de alianzas y equilibrios internos, logra unidad en el Estado. Es, por tanto, en el Estado donde esa clase (con pretensión de ser dominante) se unifica y constituye. Su poder consiste no sólo en ejercer coerción (sociedad política) sino -y lo que es más importante- en imponer una “visión del mundo”, un “sentido común”, un consenso (sociedad civil). Ello se logra cuando, a través de los mecanismos ideológicos, ese interés específico de clase comienza a ser visto como interés general, como el interés de todos, de manera que quienes ostentan el poder se convierten en los mejores representantes de ese interés. Con este argumento, Gramsci dota a esa fracción dominante de un poder no sólo coactivo sino de la “dirección intelectual y moral” de la sociedad (1986: 486).

Una “crisis orgánica del Estado” (O’Donnell, 1996: 35) se refiere, en consecuencia, a la imposibilidad que tiene esa fracción de lograr hegemonía por más tiempo. El Estado deja de cumplir su función esencial como garante y organizador de unas determinadas relaciones sociales, con lo que deja de ser “garantía coactiva y organizador de las relaciones capitalistas en el sentido que tiende a articular y acolchar las relaciones entre clases y a prestar cruciales elementos para la habitual reproducción de dichas relaciones” (O’Donnell, 1996: 15).

En relación a la aplicación de estos dos conceptos en el caso específico de América Latina, se ha considerado que el Estado ha carecido tanto de una legitimidad racional (basada en una autoridad legal-formal) como de una clase burguesa dominante (capaz de imponer su interés particular como interés general). Sobre el primer aspecto, Mann (2006) considera que ello se debe a la incapacidad histórica que se ha dado en la región para generar un poder infraestructural, lo que ha provocado -en sentido contrario- una supremacía habitual de poder despótico²⁶, de lo que podría deducirse, un predominio de las formas de legitimidad carismática y tradicional.

Esta incapacidad afecta al segundo aspecto, en un Estado que según Laclau ha de caracterizarse “no como un conjunto unificado de aparatos sino como un conjunto de feudos, clases y facciones que son los *loci* de una multitud de micropolíticas”, facciones que presentan “diversas contradicciones y antagonismo entre sí” (Laclau, 1981: 50). Una especificidad que para Faletto (1989) ha provocado que “la legitimidad derive en muchos casos de la capacidad del Estado para organizar los diversos intereses y para dirigir la sociedad” (1989: 14).

En una línea similar, Lechner (1977) plantea una hipótesis histórica por la que en los Estados de la región no se habría dado esa “dirección intelectual y moral” de la sociedad que señalaba Gramsci, en especial, en los países andinos, debido a las condiciones de heterogeneidad estructural:

“No existe en América Latina (exceptuando los países del Cono Sur) una sociedad civil relativamente homogénea, que abarque todo el territorio y relacione toda la población entre sí. Hasta hoy día, la mayoría de las sociedades de la región se caracterizan por una heterogeneidad

26 Por poder despótico, Mann (2006) entiende “el abanico de acciones que la élite tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil” (2006: 5); mientras que el poder infraestructural es “la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (2006: 5).

estructural: diferencias étnicas, corte entre ciudad y campo, entre sierra y costa, distancia entre la economía exportadora y la economía de subsistencia, divorcio entre el circuito financiero y el proceso de producción. La sociedad civil consiste de un archipiélago de unidades sociales relativamente aisladas (...) No hay -en su significado literal e ideológico- un «sentido común» (Lechner, 1977: 407).

Esto provoca un fenómeno denominado por Lechner (1977) “estadolatría”, producto de la imposibilidad por lograr una hegemonía en términos de interés general, lo que tiene dos consecuencias principales: por un lado, ha propiciado que el aparato de Estado (el Gobierno, fundamentalmente) se haya considerado como el Estado mismo, debido a esa incapacidad de lograr una legitimidad racional, por lo que un cambio de Gobierno ha implicado, habitualmente, un cambio de Estado, en administraciones caracterizadas por prácticas patrimonialistas y el clientelares²⁷:

“Significaría que el Estado no expresa una hegemonía, que no encuentra su sentido en la dirección político-cultural de un grupo social sobre el conjunto de la sociedad. Es un Estado sin contenido normativo-moral, o sea sin legitimación en la práctica social. Su relación con la práctica social es una relación de dominación. De ahí que se suele tomar el aparato estatal, realidad visible del poder, por el Estado” (Lechner, 1977: 413).

Por otro lado, cuando se ha intentado superar ese vacío, se ha hecho en base a modelos populistas, en un sentido similar al bonapartismo descrito por Marx en *18 Brumario*, por el que Bonaparte se presenta como la mejor solución de poder frente a la incapacidad del resto de las fuerzas sociales de posicionarse en una posición hegemónica. De esta forma, apoyado en un juego variable de alianzas y de actores muy diversos que sólo encuentran su unidad en el poder carismático del propio líder, Bonaparte consigue hacerse con el control del Estado:

“La peculiaridad del populismo es que surge como forma de dominación en las condiciones de "vacío político" en la que ninguna clase tiene la hegemonía y exactamente porque ninguna clase se figura capaz de asumirla. Se trataría de una crisis de hegemonía; la oligarquía ha perdido la dirección político-moral de la sociedad y ni los sectores medios ni las masas populares tienen la

27 Sobre estas prácticas de patrimonialismo y clientelismo, Mann (2004) explica cómo “los Estados tampoco han logrado ser la expresión de un sentimiento de ciudadanía compartida puesto que tradicionalmente fueron posesión de las élites, no del cuerpo ciudadano, las élites también están muy descentralizadas y controlan y desvían recursos estatales locales hacia canales particularistas que socavan la legislación parlamentaria” y, añade, en consecuencia que “los pobres se dan cuenta de que sólo pueden compartir los beneficios de la ciudadanía compartida si participan, aunque sea desde una posición subordinada, en redes corruptas de clientela” (2004: 186)

fuerza de reemplazarla. La presión popular obliga a una ampliación del consumo y de la participación política, es decir plantea la compatibilidad de desarrollo económico y democracia como la nueva tarea, pero es incapaz de llevarla a cabo” (Lechner, 1977: 406).

2.3.2. Movimiento Indígena

A pesar de que, en rigor, caracterizar a pueblos y nacionalidades indígenas como un movimiento social sólo sea posible en un escenario político contemporáneo, ello no impide que pueda trazarse cierta continuidad a través del reconocimiento de tal actor como sujeto histórico. Esta emergencia contemporánea (Bengoa, 2000) durante la última década del siglo veinte (debido en buena parte, a su inclusión en la comunidad política) no supone que hasta entonces no haya existido un sujeto propiamente indígena, aunque sea entonces cuando, como movimiento social, logra su mayor protagonismo (Dávalos, 2005; León, 2001; Macas, 1992; Stavenhagen, 1997; Zibechi, 2003).

Desde el momento mismo de fundación de las Repúblicas latinoamericanas, ha existido un continuo contacto entre el Estado y los indígenas, cuyas relaciones se han resuelto de formas muy distintas a lo largo de la historia republicana. Si bien, como destaca Zamosc (2008), los sectores indígenas son “sectores históricamente desfavorecidos de la población que a menudo se ubican en lugares estratégicos para la economía y la seguridad nacional” (2008: 2), por lo que han sido considerados sujetos subalternos (Quijano, 2006; Mignolo, 2007) cuando no una amenaza interna, como “enemigo” para la construcción y consolidación del Estado, en el sentido dado por Tilly (1985)²⁸.

Serían precisamente estos rasgos lo que han provocado que pueda considerarse a los indígenas como sujetos históricos, en tanto actores de resistencia y lucha, en el sentido dado por Walter Benjamin: “el sujeto que escribe la historia es por derecho propio aquella parte de la humanidad cuya solidaridad abarca a todos los oprimidos” a lo que, en un paso más, añade “el sujeto de conocimiento histórico es [por tanto] la clase oprimida misma, cuando combate” (1989). En una línea similar, Foucault (1986) plantea que “sería interesante que intentáramos ver cómo se produce, a través de la historia, la constitución de un sujeto que no está dado definitivamente, que no es aquello a partir de lo cual la verdad se da en la historia, sino de un

28 Una versión específica para América Latina en Centeno (2003).

sujeto que se constituyó en el interior mismo de ésta y que, a cada instante, es fundado y vuelto a fundar por ella” (1986: 16).

En todo caso, como señalan Postero y Zamosc (2004: 3), para su correcto estudio, ha de partirse de una doble premisa. Por un lado, cada uno de estos movimientos tienen características propias según los diferentes países y, por el otro, tales diferencias dependen de las particularidades de las estructuras social, económica y demográfica y de las interacciones específicas que los pueblos indígenas establecieron con cada Estado.

Más en específico sobre el movimiento indígena como movimiento social, hay que apuntar que, tal y como advierte Touraine (1985), “la noción de movimiento social, como la mayoría de las nociones en Ciencias Sociales, no describe parte de una realidad sino que, más bien, es un modo específico de construcción social de esa realidad” (1985: 749). En ese sentido, como explica Bello (2004), “cuando hablamos de movimientos indígenas es necesario entender a los grupos étnicos no sólo por lo que son, sino por lo que hacen y dicen, es decir, por sus acciones colectivas en tanto sujetos sociales” (2004: 16).

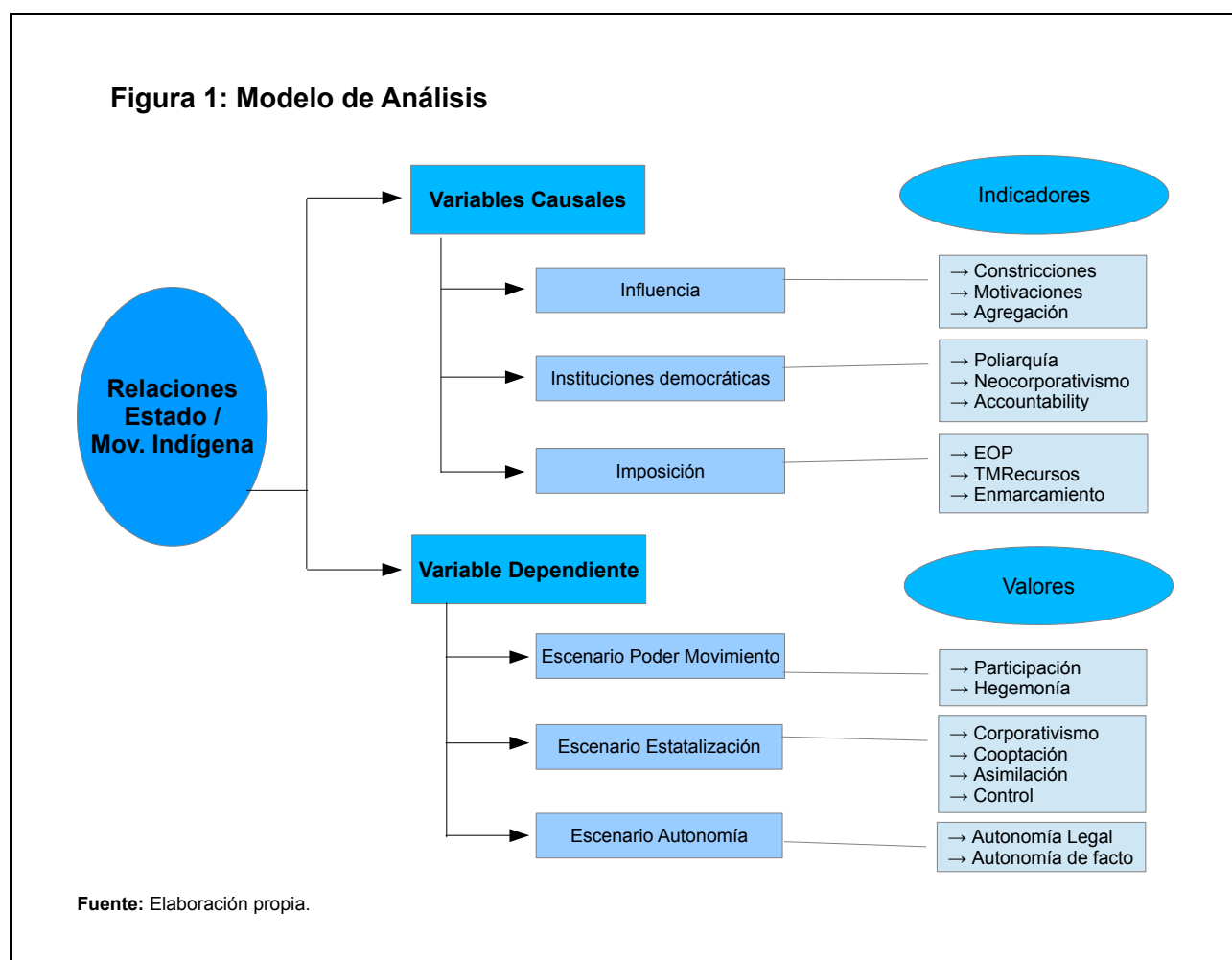
En una línea similar, Revilla (2005) plantea una crítica sobre aquellas aproximaciones más “eticistas” al estudio del movimiento indígena, en las que se toma la identidad colectiva como algo ya dado y pre-existente. Por el contrario, defiende que “no hay una evolución lineal en la identidad indígena latinoamericana ni en sus manifestaciones” (2005: 51), sino que es a partir de ciertas coyunturas de “ruptura”, que se han dado procesos de resignificación en los que “se ha producido una reconstrucción de la identidad indígena, una reapropiación de la categoría indio, redefinida desde los propios pueblos” (2005: 52) y concluye que “cuanto más aislados estén los grupos étnicos de la comunidad nacional (...) menores serán las probabilidades de su constitución como actores políticos” (2005: 52).

Como movimiento social, el movimiento indígena puede entenderse, por lo tanto, como “un actor político de carácter movilizador que persigue objetivos de cambio a través de acciones (generalmente no convencionales), y que para ello actúa con cierta continuidad, a través de un alto nivel de integración simbólica y un bajo nivel de especificación de roles, a la vez que se nutre de formas de acción y organización variables” (Ibarra, Martí y Gomà, 2002: 30).

Por otro lado, y según una enumeración formulada por McAdam (1999), ese carácter de movimiento social provoca que el movimiento indígena tenga también que enfrentarse a una serie de dificultades: 1) conseguir nuevos miembros; 2) mantener el compromiso de esos miembros; 3) conseguir cobertura mediática; 4) movilizar apoyo externo; 5) limitar el posible control social al que se enfrenten; y 6) influir en lo político y conseguir que el Estado actúe (1999: 477).

Capítulo 3. Modelo de análisis

Como modelo de análisis se propone un tipo general de causalidad por el que las relaciones entre el Estado y el movimiento indígena son una variable dependiente de una serie de factores causales que ejercen como variables independientes, de forma que, según varíen estos factores, las relaciones entre Estado e indígenas tomarán un valor u otro. Se plantea, por lo tanto, un análisis cualitativo multicausal en el que hemos definido tres variables independientes que se han denominado Influencia, Instituciones Democráticas e Imposición (VER FIGURA 1).



Dichas variables causales se han construido a partir de tres modelos teóricos diferentes²⁹, y las hemos operacionalizado como variables de naturaleza binaria, con lo que toman valores de 1 y 0 dependiendo de si puede considerarse que la característica está o no presente³⁰.

A partir de ese planteamiento, hemos diseñado la siguiente matriz de análisis (VER TABLA 1), en la que fijamos los distintos valores que puede tomar la variable dependiente (VD) según las diferentes combinaciones posibles entre las variables independientes (VI1, VI2, VI3):

TABLA 1: Valores y Relación de Causalidad del Modelo de Análisis

| Variable Dependiente | Variables Independientes | | |
|--|--------------------------|----------------------------|------------|
| Relación Estado-Movimiento | Influencia | Instituciones democráticas | Imposición |
| Posibles Valores de las Variables | | | |
| Participación | 1 | 1 | 1 |
| Hegemonía | 1 | 0 | 1 |
| Corporativismo | 1 | 1 | 0 |
| Cooptación | 1 | 0 | 0 |
| Autonomía Legal | 0 | 1 | 1 |
| Autonomía de facto | 0 | 0 | 1 |
| Asimilación | 0 | 1 | 0 |
| Control | 0 | 0 | 0 |

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de estudio que se plantea, argumentamos que con la elección de Rafael Correa, la CONAIE partía con una expectativa inicial que aspiraba a lograr una relación de participación con el Estado. Sin embargo, a medida que avanza el proceso político, se produce paulatinamente una desviación entre esta expectativa y las relaciones concretas que se van entablando. Para

29 Que se corresponden a teorías de tomas de decisiones, instituciones democráticas y movimientos sociales, respectivamente.

30 Para la elaboración de este modelo de análisis nos hemos inspirado en los artículos: Martí, S. (2008): “Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005), en *Revista Mexicana de Sociología*, 70.4, pp.675-724; y Murillo, M. V. (2000): “Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina”, en *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, 40, pp.179-212. En el primer caso, el autor plantea un análisis *booleano* para estudiar la relación de causalidad que se establece entre la presencia y relevancia de partidos étnicos y una serie de condiciones que favorecerían su aparición. Mientras que en el segundo, la autora indaga en los factores políticos que influyen en los distintos tipos de interacción entre sindicato y Gobierno que pueden darse en un contexto de reformas orientadas al mercado.

inferir qué causas provocaron esto, rastreamos en los factores causales que se han definido con las tres variables independientes.

3.1. Variables Independientes

3.1.1. Variable Influencia

Para la construcción de esta variable, nos hemos basado en la teoría de proceso constitucional (*constitution-making process*) formulada por Elster (1995). En ella, el autor pretende estudiar cómo las constituciones son elaboradas y qué mecanismos específicos del proceso de toma de decisiones pueden ser considerados como factores causales que marcan el desarrollo de la negociación constituyente y el resultado final del texto³¹, de lo cual puede inferirse que un actor disfruta de influencia cuanto mayores posibilidades de intervenir con éxito en el mismo tiene. A este respecto, Elster señala tres elementos principales que vamos a considerar como indicadores de esta primera variable:

→ **Constricciones**

Mediante esta idea, Elster identifica las condiciones en las que un país inicia el proceso constituyente y analiza cuáles son las principales restricciones que se van a establecer en la Asamblea Constituyente, caracterizadas en dos tipos de limitaciones, “desde arriba” (*upstream*) y “desde abajo” (*downstream*). Con las primeras hace referencia a aquellas constricciones que pueden ser impuestas a la Asamblea por una serie de actores institucionales con capacidad para establecer las reglas de juego antes de que comience la deliberación³²; mientras que con las segundas se refiere a las constricciones surgidas como consecuencia de las necesidades de ratificación del texto.

→ **Motivaciones**

Con este aspecto, Elster se refiere a los deseos y creencias que tienen los distintos actores que participan en el proceso constituyente, distinguiendo para ello tres niveles: a) el nivel de

31 Aunque en esta investigación nos centramos de manera específica en el proceso constituyente de Montecristi -que tuvo como resultado una nueva Constitución para el país en 2008-, los indicadores aquí señalados a partir de la teoría de Elster pueden ser igualmente aplicados para el estudio de una política pública concreta.

32 A este respecto, Tsebelis (2002) identifica una serie de actores (*veto players*) que tienen que estar necesariamente de acuerdo para que pueda lograrse un cambio político o institucional, debido a su capacidad para vetar decisiones.

intereses, entre los que diferencia los individuales, los colectivos y los institucionales, y que reflejan los objetivos específicos que tiene cada actor como tal; b) el nivel pasional, relacionado con factores de tipo emocional, “esto es la vanidad o amor propio, el cual muchos moralistas (...) han considerado la emoción humana más fuerte” (Elster, 1995: 384); y c) el nivel racional, que recoge la vertiente del actor como actor racional a la hora de tomar una decisión, a través del cálculo de costes y ganancias³³.

→ **Agregación**

Con ello, Elster hace referencia al proceso por el que, dadas unas constricciones y motivaciones determinadas, los constituyentes llegan a establecer acuerdos. El autor pone de relieve cómo en estos procesos se dan fenómenos que condicionan los acuerdos finales, tales como cambios en las preferencias de los actores o una “infrarrepresentación” de sus intereses como resultados de los procesos de negociación. Elster señala además que, en estos procesos, toma especial importancia la forma en la que se desarrollen las negociaciones (a puerta cerrada o de forma pública), y destaca que no siempre los resultados se derivan de decisiones racionales sino que, en ocasiones, son producto del miedo, del entusiasmo o de un juego de amenazas³⁴.

De esta forma, consideramos que la influencia del movimiento está presente y adquiere un valor positivo (1) cuando se dan situaciones en las que un proceso de toma de decisiones cuenta con constricciones limitadas, se favorece la inserción de las motivaciones del movimiento en la agenda del debate, y se posibilitan acuerdos en las negociaciones finales sin que, por ello, las demandas iniciales sufran grandes variaciones. Por el contrario, la cualidad estará ausente (0), cuando se den constricciones significativas, las posibilidades de incluir motivaciones en la agenda de debate sean escasas, y el proceso de agregación final haga al movimiento desistir de sus demandas.

33 Aunque sin entrar aquí en una discusión sobre la teoría de la elección racional, se destaca la importancia de la crítica planteada por Simon (1955) a los paradigmas de maximización racional y su propuesta alternativa de “racionalidad limitada” que, además de cuestionar ese modelo de racionalidad absoluta, introduce nuevos elementos, como la satisfacción, en la toma de decisiones.

34 Como señala Stiglitz (2002), “el problema de la conciliación de las diferencias surge siempre que debe tomarse una decisión colectiva” (2002: 188). A ese respecto, el economista apunta a las dificultades que plantea la agregación de preferencias en política y describe las implicaciones que tienen los distintos sistemas de votación y cómo, en ocasiones, los actores actúan estratégicamente para, si bien no votar por su verdadera preferencia, sí hacerlo por la opción menos mala.

3.1.2. Variable Instituciones democráticas

Esta variable la planteamos a partir del concepto de instituciones formulado por Guillermo O'Donnell (1994), quien entiende que son “los patrones de interacción regulados, que son conocidos, seguidos y comúnmente aceptados -aunque no necesariamente aprobados mediante normas- por los agentes sociales que esperan continuar interactuando bajo las reglas y normas formal o informalmente plasmadas en esos patrones” (1994: 9). Más en concreto, y en la misma línea del autor, nuestro interés para la construcción de esta variable se centra en un subconjunto específico, el de las instituciones democráticas. Para su definición, O'Donnell propone varias aproximaciones al término que utilizamos aquí para construir los indicadores de esta segunda variable:

→ **Poliarquía**³⁵

Con esta idea, O'Donnell se refiere a un conjunto de organizaciones formales que pertenecen a la “red constitucional” (1994: 9) y que se constituyen como una pluralidad de núcleos de poder (entre los que cita, entre otros, a los poderes legislativo y judicial o a los partidos políticos). El autor apunta que la pregunta indispensable es cómo funcionan y si estos centros suponen realmente polos de decisión importantes.

→ **Neocorporativismo**³⁶

O'Donnell considera que otro factor esencial en el funcionamiento de las instituciones democráticas es el referido a la formación y representación de identidades e intereses colectivos. De manera que en democracias representativas “esos patrones están muy institucionalizados y se

35 Este término ha sido acuñado, sobre todo, por Robert Dahl, quien distinguió entre democracia normativa y su aplicación empírica a la realidad, tal y como se produce en sistemas políticos concretos. De forma que la poliarquía se constituye como una “democracia imperfecta” que, aun sin lograr el ideal teórico, es lo más aproximado a la realización de la democracia realmente existente a través de dos principios básicos: la inclusión (el derecho de todos los ciudadanos a participar en política) y la contestación (la posibilidad de competir electoralmente y de que haya alternancia de gobierno) (Dahl, 1971). El autor enumera además siete instituciones que han de darse como prerequisite de la existencia de una poliarquía: 1. cargos electos; 2. elecciones libres y periódicas; 3. sufragio universal; 4. derecho a ocupar cargos públicos; 5. libertad de expresión; 6. pluralidad de fuentes de información; 7. libertad de asociación y derecho a constituir partidos políticos, grupos de interés y otras organizaciones. (Dahl, 1989).

36 Schmitter ha trabajado este término para explicar una forma de representación de intereses y de toma de decisiones al interior del Estado. Se trata de un mecanismo por el que los grandes grupos de interés no someten ya tanto al Estado a presiones “desde fuera” sino que pasan a formar parte del entramado estatal, participando en los acuerdos y en la definición de políticas públicas bajo la propia autoridad del Estado, que ejerce como regulador y con el que tales grupos mantienen un determinado nivel de compromiso. De forma general, el autor señala que “los acuerdos neocorporatistas tienen más oportunidades de surgir donde la hegemonía de clase ya no es una opción plausible y donde los proyectos rivales no dividen a sus miembros” (Schmitter, 1985: 58).

plasman, en términos organizativos, por medio de acuerdos pluralistas o neocorporativistas” (1994: 10).

→ **Rendición de cuentas**³⁷

Para O’Donnell, la representación implica rendición de cuentas, lo que supone -al menos en el plano teórico- que los representantes son responsables de sus acciones ante aquellos a los que representan. Si bien, el autor establece dos dimensiones de esta responsabilidad, una vertical, que sería la propia de los representantes ante los representados, pero también una horizontal, igual de esencial³⁸:

“En las democracias institucionalizadas, la rendición de cuentas funciona no sólo de manera vertical, de modo que los funcionarios elegidos sean responsables frente al electorado, sino también en forma horizontal; a través de una red de poderes relativamente autónomos; es decir, otras instituciones, que pueden cuestionar, y finalmente castigar, las formas incorrectas de liberar de responsabilidades a un funcionario determinado” (O’Donnell, 1994: 14).

A partir de estos indicadores, consideramos que existen instituciones democráticas - entendido como valor positivo (1)- cuando se dan varios núcleos de poder de la “red constitucional” que tienen capacidad real de decisión (poliarquía), los actores colectivos están representados como tales en el Estado, y funcionan regularmente mecanismos verticales, pero también horizontales, de rendición de cuentas entre los distintos poderes. De otro lado, tal valor no aparece (0) cuando la capacidad de decisión se concentra en un sólo centro de poder, no hay representación colectiva y no existentes mecanismos horizontales de rendición de cuentas³⁹.

37 Para Schedler (2004), todo ejercicio de rendición de cuentas debería incluir tres actividades básicas: por una lado, la obligación de informar y de justificar las decisiones por parte de quienes han de rendir cuentas y, por el otro, la capacidad de sancionar de aquellos ante quienes se rinden tales cuentas. “Lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones” (Schedler, 2004: 13).

38 Sobre esta distinción hecha por O’Donnell, Schedler (2004) afirma que “la rendición “horizontal” de cuentas se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición “vertical” de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado” (Schedler, 2004: 33).

39 En estos casos, O’Donnell habla de la aparición de “democracias delegativas” como aquellas que “se basan en la premisa de quien sea que gane la elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses” (O’Donnell, 1994: 12).

3.1.3. Variable Imposición

La elaboración de esta variable parte de teorías sobre movimientos sociales que estudian las condiciones de éxito político de un movimiento desde distintas aproximaciones (estructural, racional y fenomenológica), a partir de las cuales utilizamos una serie de conceptos que nos permiten plantear los indicadores de esta tercera variable.

→ Estructura de Oportunidad Política

Con esta idea, Tarrow (1996, 2004) pone de manifiesto la importancia que tiene la coyuntura en la que actúa un movimiento social y, con ello, la relevancia que adquiere el *cuándo* de la acción. Según el autor, hay condiciones políticas que son externas al movimiento pero que por sus características pueden motivar la acción de éste, ya que suponen *a priori* un entorno más favorable para el logro de sus demandas (ya sea por un cambio de élites, por la aparición de nuevos aliados, o por la existencia de un “clima” político mundial o regional).

→ Movilización de Recursos

Con este concepto, varios autores (McCarthy y Zald, 1977; Tilly, 1978) han puesto de manifiesto la importancia que tiene el movimiento como un actor racional que cuenta con recursos limitados y que, por ello, hace uso de una serie de estrategias organizativas que tienen como fin lograr el éxito de sus demandas. Ello, por tanto, hace referencia al movimiento entendido como organización, a su capacidad operativa y estratégica de conseguir la movilización de sus bases, trazar alianzas y generar redes transnacionales de apoyo.

→ Procesos de Enmarcamiento

Por último, una serie de autores (Touraine, 1981; McAdam, 1996; Mayer, 1996; Gamson y Meyer, 1996) han trabajado la importancia que adquieren los significados compartidos y los procesos de generación de identidad colectiva mediante la creación de una serie de marcos discursivos por parte del movimiento. Acorde con Maiz (2004), estos marcos permiten encuadrar un problema a través de distintos niveles discursivos (de diagnóstico, pronóstico y motivación) por medio de los cuales se construyen significados. Melucci (1995) lo describe como “un mensaje dirigido a la sociedad con la oferta de formas simbólicas y modelos de relación” (1995: 232).

A partir de estos indicadores, puede considerarse que la imposición está presente (1) cuanto más favorable a la recepción de nuevas demandas sea el entorno político en el que opera el movimiento, mejor sea su dimensión organizativa y estratégica, y mayor la capacidad para generar identidades colectivas y significados comunes. Por otro lado, será más difícil que esta cualidad esté presente (0) cuando se den entornos políticos “cerrados”, y cuando el movimiento tenga problemas organizativos y sea incapaz de generar marcos de sentido que orienten a la movilización.

3.2. Variable dependiente

Como antes se apuntaba, según los valores que tomen las variables independientes y según la combinación que se dé de aquéllos, hemos establecido distintos resultados para la variable dependiente. Esta se describe en base a una serie de posibles escenarios que definen diferentes tipos de relaciones entre el movimiento indígena y el Estado, entendidos como tipos ideales que faciliten el análisis y la explicación de las variaciones que se dan en dichas relaciones a lo largo del tiempo. De esa forma, caracterizamos los siguientes escenarios, en los que pueden darse distintas formas de relación:

3.2.1. Escenarios de predominio de poder del movimiento

De manera general, de Sousa Santos y Avritzer (2004) afirman que los procesos de liberación y los procesos de democratización parecen cumplir con un elemento en común, “la percepción de la posibilidad de la innovación entendida como participación ampliada de actores sociales de diferentes tipos en el proceso de toma de decisiones. En general, estos procesos implican la inclusión de temáticas hasta entonces ignoradas por el sistema político, la redefinición de identidades y vínculos y el aumento de la participación, especialmente a nivel local” (2004: 51)⁴⁰. A partir de esta idea, los autores entienden que esta ampliación a través de la participación de nuevos actores sociales viene mediada por una serie de procesos que implican el fortalecimiento de lo que denominan “demodiversidad” (la coexistencia pacífica o conflictiva de

40 Los autores retoman aquí una idea planteada años antes por otros autores latinoamericanos sobre la necesidad de “democratizar” la democracia. Especialmente, destacamos la reflexión de Lechner (1996), quien diferencia entre “tener democracia” y “gobernar democráticamente”, distinción con la que entiende que “una cosa es la democracia como sistema normativo de organización y legitimación del poder político y otra cosa el abigarrado campo de las dinámicas, interacciones y constricciones en que se deciden (o no se deciden) las políticas democráticas” (Lechner, 1996: 104).

distintos modelos y prácticas de democracia), la complementariedad entre formas de democracia representativa y democracia participativa, y el reconocimiento de una serie de experiencias democráticas a nivel local.

Consideramos que estos procesos adquieren especial sentido en aquellas situaciones en las que toma relevancia la presencia de los movimientos indígenas, momentos en los que se plantean nuevos debates sobre las formas de participación y que generan coyunturas de experimentación institucional a partir de la inclusión de sus propias prácticas y modalidades de democracia y formas de autoridad. De esa forma, los escenarios que aquí se presentan tienen en común el protagonismo del movimiento indígena como un actor fuerte que se caracteriza por una notable capacidad de movilización y que cuenta, además, con influencia en la toma de decisiones estatales. Son contextos en los que el movimiento aspira a conseguir mayores espacios de poder, reconfigurando y transformando para ello la propia naturaleza del Estado. Dependiendo de cómo sea ese Estado, identificamos dos tipos de relaciones:

→ **Participación**

Las relaciones políticas son de participación cuando hay un movimiento indígena fuerte, que está organizado y que interviene en la toma de decisiones estatales dentro de un entramado de instituciones democráticas. Como tipo ideal, se trata de un escenario que concreta la demanda de plurinacionalidad que, acorde a de Sousa Santos (2007), implica dos dimensiones principales: una institucional y otra territorial, de tal manera que se distingue por a) la convivencia de institucionalidades, con criterios específicos de representación, formas de acción y discriminación positiva, pluralismo jurídico y la coexistencia de distintos modos de participación democrática, en consonancia con prácticas indígenas y b) la creación de autonomías indígenas, con una nueva territorialidad que “tiene que ver con el poder político, el poder económico y el acceso a los recursos naturales” (2007: 44).

→ **Hegemonía**

Se dan relaciones hegemónicas cuando existe un movimiento indígena fuerte, con presencia institucional pero en un contexto de instituciones débiles. Se trata de situaciones donde el movimiento puede adquirir una pretensión “hegemonizante” sobre el Estado. Un ejemplo de ello sería el momento político que se generó en Bolivia con la victoria de Evo Morales en

2006⁴¹. Su vicepresidente, Álvaro García Linera, caracterizó tal situación como “empate catastrófico”: “La cuestión no era simplemente que los de arriba no podían seguir gobernando como antes ni que los de abajo no querían seguir siendo gobernados como antes. Lo que sucedió fue que los de abajo querían gobernarse, como nunca antes lo habían hecho, y esa sola determinación paralizó el orden estatal de dominación: dos bloques de poder con dos proyectos de poder, con dos capacidades de presencia territorial y con liderazgos antagónicos se disputaban el orden estatal paralizando hasta cierto punto la reproducción de la dominación” (s/f., 6)⁴².

3.2.2. Escenarios de estatalización

Estos escenarios se distinguen por diferentes niveles de control del Estado hacia el movimiento que, por lo general, presenta limitaciones en su capacidad de imposición, ya sea por cierto acomodamiento en instancias estatales, por las restricciones proyectadas desde el Estado, por debilidad o ausencia organizativa, o por una mezcla de dichos rasgos. Para la caracterización de las relaciones políticas que se derivan de estos escenarios, partimos de la idea general de relaciones corporativas⁴³, que han sido definidas como “un sistema de representación de intereses o posiciones, un modo particular o tipo ideal de acuerdo institucional que une los intereses de actores organizados de la sociedad civil con la estructura de toma de decisiones del Estado” (Schmitter, 1974: 86)⁴⁴.

Según analizan Collier y Collier (1979)⁴⁵, el corporativismo es un concepto amplio que ha de entenderse, más bien, como un sistema de relaciones entre el Estado y un colectivo determinado que varía dependiendo del contexto político en el que se establece, según los

41 El país se caracterizaba por la presencia de un movimiento indígena con una importancia creciente, que había ido articulándose en diferentes organizaciones regionales y fortaleciéndose con varias victorias políticas (Guerra del agua en Cochabamba, en 2000, o la Guerra del gas de 2003) y un Estado que tenía un bajo grado de institucionalización y una elevada informalidad de la política.

42 Otros autores que han trabajado sobre una hipótesis parecida: Mayorga (2006); Stefanoni (2006); Regalsky (2006); Prada (2008); Tapia (2008).

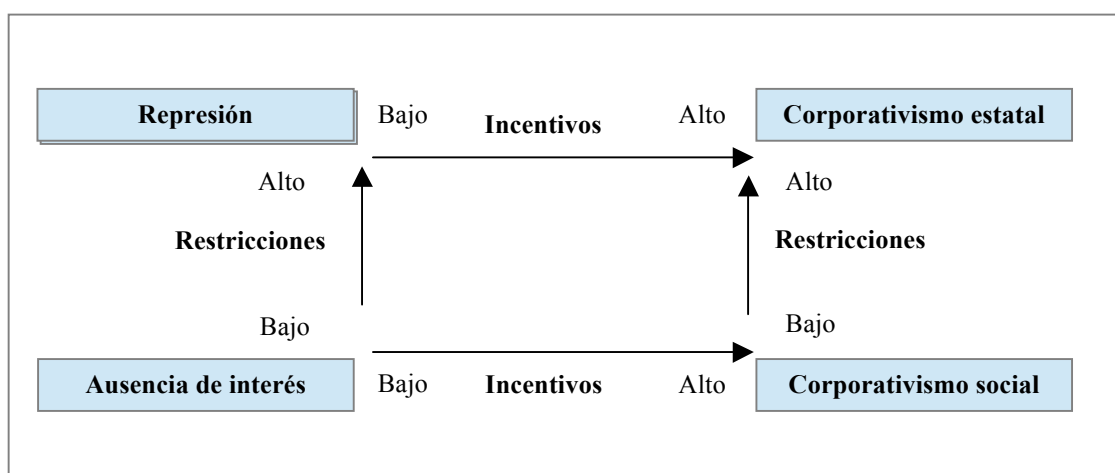
43 Un estudio sobre los regímenes corporativos de ciudadanía y su impacto aplicado al estudio de las relaciones entre el Estado y los indígenas en Yashar (2005).

44 Otra definición clásica es la formulada por Stepan (1978): “El corporativismo se refiere a un conjunto determinado de políticas y acuerdos institucionales que tienen como fin estructurar la representación de intereses. Donde tales acuerdos predominan, el Estado a menudo privilegia o incluso crea grupos de interés, intentando regular su número y dándoles un forma de cuasi-monopolio en la representación junto con prerrogativas especiales” (1978: 46).

45 Los autores estudiaron el caso concreto de las relaciones que se establecen entre el Estado y los sindicatos en varios países de América Latina.

distintos grados de la estructuración estatal del grupo, de los subsidios concedidos por el Estado y de las restricciones que éste imponga. En síntesis, los autores -que señalan los dos primeros rasgos como incentivos- diferencian cuatro tipos de relaciones, que surgen a partir de los niveles dados de incentivos y restricciones estatales, y que denominan Corporativismo Estatal, Corporativismo Social, Ausencia de Interés y Represión (VER FIGURA 2), a partir de los cuales caracterizamos las posibles relaciones que pueden surgir en estos escenarios entre el movimiento indígena y el Estado.

Figura 2: Posibles relaciones corporativas en el modelo de Collier y Collier (1979)



Fuente: Elaboración propia a partir de Collier y Collier (1979).

→ Corporativismo

Este tipo de relaciones se corresponde con el que Collier y Collier (1979) denominaron Corporativismo Social, que se caracteriza por un alto grado de incentivos y un bajo nivel de restricciones, y que “tiende a ocurrir en contextos en los que el gobierno busca conseguir o mantener el apoyo político” del grupo (el movimiento indígena para nuestro caso; el sindicato, para los autores), que puede considerarse “relativamente fuerte o autónomo” (1979: 976). Más en concreto, podemos afirmar que se dan relaciones corporativas cuando el movimiento indígena cuenta con presencia institucional en un entorno, más o menos, democrático pero cuya participación provoca un proceso de cierta “estatalización” del propio movimiento, lo que hace mella en su capacidad movilizadora⁴⁶.

46 Ello se debe al doble carácter que tienen los incentivos estatales que si, como apunta Collier y Collier (1979), por un lado, favorecen el reconocimiento del grupo, por el otro, también han sido considerados por parte de la bibliografía sobre el tema como un aspecto que tiende a influir en su comportamiento, por lo que son vistos como una suerte de mecanismos de cooptación que aunque suponen ventajas, también implican control social (Gamson, 1968).

→ **Cooptación**

Estas relaciones se corresponden con el Corporativismo Estatal señalado por Collier y Collier (1979), que se caracteriza por altos niveles tanto de incentivos como de restricciones, y que se da en contextos en los que el gobierno está menos preocupado por mantener o ganar el apoyo del grupo y más interesado en controlarlo a través de la creación de espacios dependientes del Estado, facilitando así su cooptación. Este tipo de relaciones aparecen cuando hay presencia institucional del movimiento indígena pero en circunstancias en las que el Estado tiene un carácter más autoritario, por lo que intenta integrar al movimiento en las estructuras estatales a la vez que debilitarlo organizativamente⁴⁷.

→ **Asimilación**

Con este tipo de relación nos referimos a lo que Collier y Collier (1979) catalogan como Ausencia de Interés, y que consideran como una categoría residual, que se corresponde “a situaciones en las cuales las asociaciones de interés no existen, a situaciones de pluralismo o a situaciones en las que el pluralismo podría haber sido erosionado “desde abajo” a través de tendencias oligárquicas de grupos de interacción, pero en las cuales, el Estado no ha llegado estar involucrado” (1979: 980). Más en concreto para lo indígena, se trata de relaciones -también residuales- en las que no hay un movimiento indígena organizado como tal y en las que el Estado aplica políticas de asimilación cultural⁴⁸.

→ **Control**

Este tipo de relaciones se corresponde con lo que Collier y Collier (1979) denominan Represión y que son las propias de supuestos en los que hay altos niveles de restricciones junto a un bajo grado de incentivos. Ello se debe, según los autores, a que el gobierno no tiene un interés especial en conseguir el apoyo del grupo (aunque sea pasivo) y tampoco ve un riesgo real en su oposición pero sí tiene como objetivo lograr el control sobre el grupo. Más en específico, podríamos caracterizar estas relaciones para aquellos contextos de recesión democrática donde el movimiento indígena está debilitado organizativamente o no tiene suficiente fuerza para la movilización.

47 Hay que enfatizar que, acorde a Collier y Collier (1979), la distinción entre Corporativismo estatal y social no ha de ser vista tanto como una dicotomía sino como un *continuum*. En este sentido, el carácter de cooptación que toman los incentivos se agudiza junto con el mayor nivel de restricciones, con el fin de tener un mayor control del movimiento.

48 Un ejemplo de ello en Boccara y Boccara (1999), quienes estudian las relaciones de asimilación entre el Estado chileno y los mapuches en el periodo comprendido entre 1920 y 1970.

3.2.3. Escenarios de Autonomía

Según plantea Yashar (2005), la terminación del régimen de ciudadanía corporativa en América Latina a finales de la década de los años setenta y la paulatina aparición de un nuevo régimen de ciudadanía neoliberal durante los años ochenta llevó a una forma de relación distinta entre el Estado y los pueblos indígenas, en la que además comienzan a surgir movimientos indígenas como tales y a adquirir protagonismo en los distintos países. Las reformas que empezaron a aplicarse supusieron un debilitamiento de los lazos corporativos, programas de privatización, la primacía de la representación individual sobre la representación de los intereses colectivos y un proceso de descentralización del Estado que, entre otras medidas, provocaron una resignificación de lo indígena en torno al poder político local. En ese contexto, adquiere especial importancia la creciente demanda de autonomía territorial indígena (apoyada también en el desarrollo de legislación internacional y la creación de redes de aliados), por un lado, y la implementación en varios países de políticas multiculturales⁴⁹, por el otro. Dependiendo de si el Estado reconoce mayores niveles de autonomía y los institucionaliza, diferenciamos dos tipos de autonomía:

→ Autonomía legal

Kymlicka (2007) señala los casos de los indígenas en Canadá, Australia, Nueva Zelanda o Estados Unidos como ejemplo de este tipo de autonomía legal, por la que el Estado reconoce la presencia de pueblos indígenas en su interior y admite una serie de derechos específicos de éstos en su territorio. “Hoy, todos los países mencionados aceptan, al menos en principio, la idea de que los pueblos indígenas existirán indefinidamente en el tiempo como sociedades distintivas dentro de un país más grande, y que necesitan sostener los reclamos de tierras, derechos culturales (incluido el reconocimiento del derecho consuetudinario) y de autogobierno necesarios para mantenerse como sociedades distintas” (2007: 15).

González (2010) enfatiza la importancia del reconocimiento legal de esta autonomía, ya que considera que “al contrario de la descentralización o la regionalización, requiere de la

49 Uno de los principales teóricos del multiculturalismo, Will Kymlicka (2007), escribe al respecto: “Estos individuos [indígenas, minorías nacionales, o inmigrantes] deberían tener acceso a las instituciones del Estado y desarrollar una vida cívica plena, sin tener que esconder o negar su identidad etnocultural. El Estado acepta la obligación de conceder a la historia, la lengua y la cultura de grupos no dominantes el mismo reconocimiento y el mismo estatus concedidos al grupo dominante” (2007: 13).

creación de una jurisdicción étnica indígena (o multiétnica) legalmente reconocida como parte del orden administrativo y político estatal, en cuyo interior se establecen autoridades propias (o se crean nuevas entidades) en donde los pueblos indígenas ejercen el derecho de autodeterminación” (2010: 38). El autor cita como ejemplos de reconocimiento de autonomía en América Latina los casos de Panamá, Nicaragua, Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia.

→ **Autonomía de facto**

Por el contrario, la autonomía de facto responde a aquellos procesos en los que el Estado no ha reconocido legalmente las autonomías indígenas, pero en los que dicha falta de reconocimiento, no ha impedido que se siga avanzando en la construcción de autonomías, debido al grado de organización del movimiento indígena. El caso paradigmático ha sido el de la creación de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ) y las Juntas de Buen Gobierno (en territorios denominados Los Caracoles) por parte de los Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) mexicanos, que han sido caracterizados por Díaz Polanco (2005) como un ejemplo de desobediencia civil de los indígenas chiapanecos ante la falta de reconocimiento estatal.

Capítulo 4. Técnicas de investigación

La reconstrucción del proceso político se ha realizado a partir de la utilización de una serie de técnicas de investigación de carácter cualitativo en tanto que, como han señalado Taylor y Bogdan (1994), esta aproximación metodológica “en su más amplio sentido” se refiere “a la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable” (1994: 19-20).

Mediante el empleo de estas técnicas, se ha podido proceder con el proceso de rastreo y, con ello, recopilar la información necesaria para ir recomponiendo el objeto de estudio, ordenar los acontecimientos en distintas secuencias, profundizar en el análisis tanto de las coyunturas de quiebre como de los mecanismos causales, y examinar el rumbo que tomaron los acontecimientos y las respuestas que los actores fueron dando.

Dicha recopilación se ha planteado conforme a un criterio de triangulación metodológica (Denzin, 1970)⁵⁰, por el que se han utilizado distintos tipos de técnicas de investigación, con el objetivo de superar -o al menos reducir- posibles sesgos e incluir cierta pluralidad de fuentes en la aproximación al objeto de estudio. De este modo, se han utilizado tres técnicas de rastreo de información: la observación directa, la entrevista y el análisis documental.

4.1. Observación directa

La observación implicó el desplazamiento al “campo”, con el objetivo de tener una aproximación de primera mano al objeto de estudio y lograr así una contextualización general del problema de investigación que permitiese la reconstrucción del escenario político del país y la identificación de los espacios y actores clave. Durante estas visitas se fue tomando notas de aquellos aspectos que parecían más relevantes y, a partir de tal información, se formularon

50 De manera general, se ha entendido por triangulación la combinación de varios métodos de investigación para el estudio de un mismo objeto de estudio, con el fin de aproximarse mejor a dicho objeto. Denzin (1970) distingue entre cuatro posibles tipos de triangulación: de datos, de investigadores, de teorías y de métodos.

esquemas sobre posibles interacciones y aspectos problemáticos, se diseñaron mapas de actores e instituciones, se plantearon especulaciones y se esbozaron hipótesis preliminares, posibles escenarios, y preguntas que dirigían y orientaban el curso de la investigación.

Fue un trabajo de escritura y reescritura, que se fue rehaciendo sobre la marcha, con muchas dudas, nuevos descubrimientos y algunos descartes, y siempre con anotaciones -la mayoría hechas a mano en un cuaderno dedicado para tal fin- que, a veces, fueron más sistemáticas pero que, en otras ocasiones, también fueron desordenadas y un tanto inconexas y que, en todo caso, supusieron un ejercicio imprescindible de reflexión.

Se realizaron tres visitas al terreno (2010, 2011 y 2012) que, si bien, venían precedidas por una primera incursión en el país tres años antes (2007). Se trató entonces de una visita exploratoria en la que aún no se había definido el problema de investigación pero que, a la postre, supuso un momento clave para el planteamiento de esta investigación, en tanto generó en la cabeza del investigador una serie de preguntas, surgidas principalmente a partir de varias conversaciones informales tanto con personas cercanas al Gobierno como al movimiento indígena, que han terminado por ser la génesis de esta tesis⁵¹.

En relación con las tres estancias mencionadas⁵², el investigador se desplazó al país en a) marzo de 2010, coincidiendo con la ruptura del diálogo entre la CONAIE y el Gobierno tras la declaración de Ambato y el anuncio, por parte de la organización indígena, de un levantamiento nacional en contra de las políticas de Rafael Correa; b) agosto de 2011, en el contexto del Primer Encuentro de Movimientos Sociales del Ecuador por la Democracia y la Vida, en el que participó la CONAIE junto a otras fuerzas políticas que habían constituido la Coordinadora Plurinacional, y que supuso la primera escenificación de una alianza “de izquierda” opositora a Correa; y c) septiembre de 2012, en los preliminares de la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 2013, y que coincidió con la “Marcha en defensa de la democracia y en contra del fraude electoral”, convocada por la Coordinadora Plurinacional y en la que, por lo tanto, también participó la CONAIE.

51 Durante esa visita, sin tener grandes conocimientos sobre el país, el investigador había esperado encontrar una estrecha relación de apoyo y de confianza mutua entre el movimiento indígena ecuatoriano y el Presidente Rafael Correa, al que había supuesto representante de los intereses indígenas. Sin embargo, a medida que se fue conversando con diferentes personas de varios ámbitos familiarizadas con el tema, comenzaron a surgir dudas sobre si esto era realmente así. A partir de ahí, empezaron a surgir una serie de preguntas que han llevado hasta la elaboración de esta tesis.

52 Cada una de estas estancias tuvo una duración aproximada de un mes.

4.2. Entrevistas

Hubo dos tipos de entrevistas. Las primeras se concertaron con una serie de informantes clave con los que, de manera general, se mantuvo más de una reunión y con los que se estableció cierta relación de confianza, mientras que las segundas fueron con élites políticas, administrativas y líderes del movimiento indígena, y se distinguieron por ser más estructuras y tener un tono de mayor formalidad.

→ Actores estratégicos

Durante la estancia en el país, se estableció un contacto regular con una serie de personas que por su situación profesional o su conocimiento sobre el tema tenían una posición privilegiada. La duración y la estructura de las entrevistas varió acorde a las necesidades del entrevistador y a las posibilidades del entrevistado. Hubo desde llamadas telefónicas de unos minutos hasta entrevistas en profundidad en encuentros que se prolongaron durante varias horas. En buena parte de los casos, se trató de conversaciones informales que tuvieron lugar en cafeterías, en los despachos de los entrevistados y, en algún ocasión, incluso en sus domicilios particulares. Además, después de las estancias, se siguió manteniendo contacto con algunas de estas personas a través del correo electrónico o por teleconferencia.

De forma general, con la mayoría de los informantes se generó una relación de confianza que permitió resolver dudas y contrastar opiniones. Principalmente, estas entrevistas ayudaron a contextualizar y a clarificar algunos hechos, identificar escenarios, instituciones y actores políticos y sociales, solventar vacíos de información y tener acceso a algunas entrevistas con líderes indígenas, miembros del Gobierno o asambleístas. Entre las personas contactadas, puede distinguirse tres tipos distintos de perfil: a) asesores políticos; b) intelectuales y académicos; c) militantes, activistas y personal de ONGs y fundaciones. Tanto por el respeto y el cuidado que merecen estas fuentes como por la petición expresa de privacidad de algunas de ellas, mantenemos el anonimato de las mismas.

→ Entrevistas a élites políticas

El objetivo que se estableció con las entrevistas realizadas a las élites⁵³ fue el de hacer una reconstrucción de los acontecimientos desde aquellos actores que podían considerarse protagonistas por haber participado directamente en los hechos. La selección de las primeras entrevistas se hizo a partir de la información provista por los informantes clave y de una completa revisión de la bibliografía sobre el tema, lo que permitió identificar una serie de actores que habían tenido importancia durante el periodo objeto de estudio. A esta primera “ronda”, le siguieron nuevas entrevistas que surgieron de un proceso que podría caracterizarse de “bola de nieve” (Stauss y Corbin, 2002: 219-235), en tanto que los primeros entrevistados facilitaron el acceso a nuevos nombres (VER TABLA 2).

Sobre el carácter de las entrevistas, se utilizó un criterio intermedio entre la conversación en profundidad, sin estructura alguna, y el cuestionario con respuestas cerradas. A las citas se iba con una serie de temas que se habían identificado previamente y que estaban presentados en un orden determinado -dependiendo de la persona, variaban tanto los temas como su orden-, pero se dejaba un amplio margen a las posibles variaciones que pudieran surgir durante el transcurso de la entrevista, en la medida en la que la información provista por el entrevistado así lo requiriese⁵⁴ (VER ANEXO 1).

4.3. Análisis documental

Se utilizaron tres tipos de fuentes documentales escritas con la intención de ampliar detalles, tener precisión sobre hechos concretos e ir complementando y contrastando la información que se obtenía a través de las otras dos técnicas de investigación. De tal forma que se recopiló para su análisis una serie de a) documentos oficiales, entre los que se diferenció entre textos legales (legislación internacional, Constituciones 1998 y 2008, leyes nacionales, decretos

53 Según Valles (2002), élites son aquellos “individuos o grupos en posiciones encumbradas de la estructura social; o, coloquialmente, gente importante en determinadas instituciones u organizaciones” (2002: 27). A partir de tal criterio, se seleccionó a actores que ocuparan una posición “importante” en su ámbito, ya fuese una organización, una institución o un cargo de naturaleza electiva, con lo que se pretendió conseguir cierta representatividad estructural. El propio Valles ha desarrollado los rasgos de este tipo de entrevista a partir del trabajo de Dexter (1970), *Elite and Specialized Interviewing*.

54 Puede considerarse, por tanto, que se empleó un tipo de entrevista de carácter semi-estructurado. Modalidad que, según Corbetta (2003), da tanto al entrevistador como al entrevistado una amplia libertad, mientras al mismo tiempo asegura que todos los temas relevantes son tratados con y toda la información recopilada necesaria” (2003: 270).

ejecutivos) y documentos institucionales (planes de desarrollo, órdenes y documentos internos ministerios y secretarías nacionales); b) documentos políticos, emanados de las organizaciones (plan político y resoluciones CONAIE, programa de PAÍS, discursos Rafael Correa); y c) documentos periodísticos, en referencia a información correspondiente a diarios, revistas y boletines de prensa.

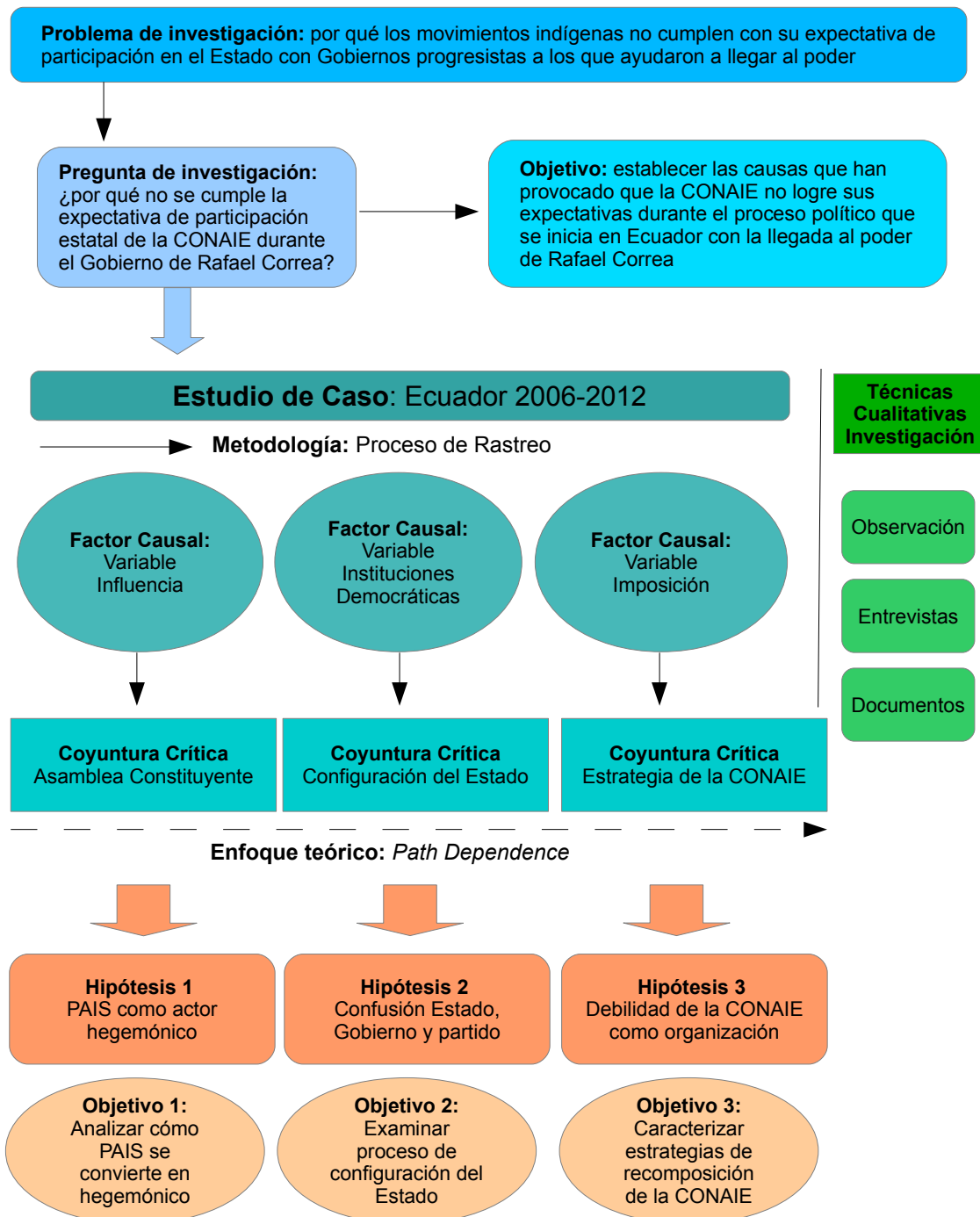
TABLA 2: Relación de élites políticas entrevistadas (2010-2012)

| Número | Entrevistado | Posición | Fecha |
|-------------------------------|-----------------------------|---|-----------------------------|
| Dirigencia indígena | | | |
| 1. | Auki Tituaña | Dirigente histórico CONAIE Alcalde de Cotacachi (1996-2009) | Julio, 2011 |
| 2. | Blanca Chancoso | Dirigente histórico CONAIE Coordinadora de la Escuela Política de Mujeres “Dolores Cacuango” | Abril, 2010 |
| 3. | Delfín Tenesaca | Presidente ECUARUNARI (2009-2013) | Abril 2010 y Julio, 2011 |
| 4. | Domingo Ankuas | Dirigente histórico CONAIE Presidente CONFENIAE | Julio, 2011 |
| 5. | Gonzalo Guzmán | Secretario de Recursos Naturales ECUARUNARI | Abril, 2010 |
| 6. | Humberto Cholango | Presidente ECUARUNARI (2003-2009) Presidente CONAIE (2011-?) | Abril, 2010 |
| 7. | Luis Macas | Dirigente histórico CONAIE Presidente CONAIE (1991-1996, 2004-2008) | Abril 2010 y Julio, 2011 |
| 8. | Luis Maldonado | Dirigente histórico CONAIE Asambleísta Constituyente (1998) Secretario Nacional CODENPE (1998-2001) | Sept., 2012 |
| 9. | Marlon Santi | Presidente CONAIE (2008-2010) | Abril, 2010 |
| 10. | Nina Pacari | Dirigente histórico CONAIE Asambleísta Constituyente (1998) Juez de la Corte Constitucional | Julio, 2011 |
| 11. | Raúl Tapuyo | Presidente CONAICE | Abril, 2010 |
| Otros actores sociales | | | |
| 12. | Carlos P. Guartambel | Presidente UNAGUA | Sept., 2012 |
| 13. | David Quiñones | Secretario Gral. Consejo Nacional de la Unidad Afroecuatoriana | Sept., 2012 |
| 14. | Luis Andrango | Presidente FENOCIN | Abril, 2010 |
| Élites políticas | | | |
| 15. | Alberto Acosta | Presidente Asamblea Constituyente 2007-2008 Ministro de Energía y Minas (2007), por PAÍS | Abril, 2010 |

| | | | |
|--|----------------------------|--|-------------|
| 16. | Diego Ordóñez | Secretario Asamblea Constituyente 1997-1998 Partido Demócrata Cristiano del Ecuador | Sept., 2012 |
| 17. | Edward Vargas | Asesor del Presidente de la Asamblea Constituyente 2007-2008 | Sept., 2012 |
| 18. | Enrique Herrera | Asambleísta Nacional, por Madera de Guerrero | Sept., 2012 |
| 19. | Gerónimo Yantalema | Asambleísta Nacional, por Pachakutik | Abril, 2010 |
| 20. | Gilberto Guamangate | Asambleísta Constituyente 2007-2008, por Pachakutik | Abril, 2010 |
| 21. | Jorge Guamán | Presidente Pachakutik | Abril, 2010 |
| 22. | Lourdes Tibán | Secretaria Nacional CODENPE (2003-2009) Asambleísta Nacional, por Pachakutik | Julio, 2011 |
| 23. | Mónica Chuji | Ministra de Comunicación y Portavoz de Gobierno (2007) Asambleísta Constituyente 2007-2008, por PAÍS | Sept., 2012 |
| 24. | Vicente Taiano | Asambleísta constituyente 2007-2008, por PRIAN | Abril, 2010 |
| 25. | Virgilio Hernández | Asambleísta Constituyente 2007-2008 Asambleísta Nacional, por PAÍS | Abril, 2010 |
| Élites político-administrativas | | | |
| 26. | Adela Terán | Analista Plurinacional de la Dirección de Plurinacionalidad de la Secretaría de Pueblos | Sept., 2012 |
| 27. | Ana María Larrea | Subsecretaria General de Planificación y Desarrollo (2009), SENPLADES Subsecretaria General de Reforma Democrática del Estado (2010), SENPLADES Subsecretaria General de Planificación para el Buen Vivir (2011), SENPLADES | Abril, 2010 |
| 28. | Ángel Medina | Secretario Nacional CODENPE (2009-?) | Sept., 2012 |
| 29. | Ariruma Kowii | Subsecretario de Educación para los Pueblos Indígenas de Ecuador en el Ministerio de Educación | Sept., 2012 |
| 30. | Leti Viteri | Subsecretaria de Interculturalidad de la Secretaria de Pueblos, representante de la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas | Abril, 2010 |
| 31. | Óscar Uquillas | Subsecretario de Cambio Institucional, SENPLADES | Sept., 2012 |
| 32. | Pabel Muñoz | Subsecretario General de Democratización del Estado (2011-), SENPLADES | Sept., 2012 |
| 33. | Patricia Sarzosa | Encargada de Participación Ciudadana, SENPLADES | Abril, 2010 |
| 34. | René Ramírez | Secretario Nacional de SENPLADES (2008- 2011) | Abril, 2010 |
| 35. | Sara Baez | Asesora de Democratización del Estado, SENPLADES | Sept., 2012 |

Fuente: Elaboración propia.

Figura 3: Aproximación Teórico-Metodológica



Fuente: Elaboración Propia.

SEGUNDA PARTE:

Una aproximación histórica a las relaciones entre el Estado y los indígenas en América Latina y Ecuador

INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA PARTE

El objetivo de esta segunda parte es presentar un recorrido histórico de la evolución en las relaciones que se han ido forjando entre los indígenas y el Estado en América Latina desde la fundación de las Repúblicas a comienzos del siglo XIX hasta el periodo abierto con las transiciones a la democracia durante la década de los años ochenta. Para ello, se plantea una aproximación interpretativa de las diferentes etapas de configuración estatal y de los principales cambios estructurales que se derivaron de ellas, con el fin de analizar cómo esas variaciones han dado lugar a distintos escenarios en los que es posible enmarcar la posición históricamente ocupada por pueblos y nacionalidades.

Tal análisis parte de dos grandes presupuestos. De un lado, se plantea que cada una de esas etapas conllevó una serie de rasgos singulares que supusieron un cambio en la óptica con la que observar lo indígena. De otro, que esa evolución ha de considerarse un proceso acumulativo, en el que las etapas anteriores marcaron, en alguna medida, el rumbo de trayectorias específicas, con una fuerte influencia en el desarrollo político posterior. Es por ello que con este capítulo se pretende dotar de un contexto histórico de larga data al caso de estudio propuesto, de manera que el periodo que éste abarca pueda entenderse a partir de un conjunto de acontecimientos y de rasgos que son parte de un mismo proceso histórico.

Este capítulo se organiza, por lo tanto, en cuatro periodos históricos distintos que abarcan: 1) la fundación de las Repúblicas (Capítulo 5); 2) el auge de lo nacional-popular (Capítulo 6); 3) los límites del desarrollismo y el ascenso de las dictaduras militares (Capítulo 7); y 4) los procesos de transición a la democracia (Capítulo 8). A su vez, cada una de estas etapas se estructura en tres niveles de análisis en torno a: a) una aproximación general del Estado; b) el tipo de relación que estableció con los indígenas; y c) los rasgos específicos del caso ecuatoriano.

Capítulo 5. Los orígenes republicanos: la invención de una nación para un Estado moderno

5.1. La imaginación “elitista” de unas elites dependientes

La problemática relación entre los indígenas y el Estado en América Latina es tan antigua como la propia existencia de los Estados en la región. Lejos de implicar una liberación, los procesos de fundación estatal mantuvieron, cuando no reforzaron, la exclusión social de los indígenas. La independencia de los nuevos países fue ante todo política, de una generación de criollos⁵⁵ frustrada por la imposibilidad de formar parte del sistema de movilidad ascendente con el que funcionaba la administración colonial⁵⁶, y que aspiraba a detentar el poder sin la tutela de la metrópoli⁵⁷. Con tal fin, estas elites necesitaron encontrar mecanismos de movilización y legitimar su demanda, para lo que el nacionalismo se convirtió en el mejor instrumento⁵⁸.

Para la construcción de dicho nacionalismo, las elites se apoyaron en rasgos culturales preexistentes, exaltando -en no pocas ocasiones- la “indianidad” de los territorios en liza, estrategia denominada por König (1996) “indigenismo criollo”, con el que se pretendía conseguir el respaldo de la población indígena frente a la Corona española. Una relación -entre indígenas y élites- que no fue necesariamente armónica ya que, de una parte, no siempre los indígenas se situaron del lado de los “libertadores” (de hecho, en ocasiones, dieron su apoyo a los españoles debido a las reformas de metrópoli, que había suavizado algunas condiciones del

55 Descendientes de españoles nacidos en territorio americano.

56 El sistema impuesto por la Corona española incapacitaba a los nacidos en tierras americanas a participar en la administración metropolitana, de tal forma que un criollo nunca podría viajar hasta España y ocupar cargos en el país, mientras que un español sí podría viajar a cualquiera de las colonias y ocupar distintos puestos.

57 Como explica Anderson (1993), esta causa -más que ningún otra- se encuentra en los orígenes de estos procesos de independencia y en el auge de un fuerte nacionalismo, como ideología que era aún prácticamente inédita en la mayoría de los países europeos (1993: 81).

58 Como señala Gellner (1988), “el nacionalismo engendra las naciones, no a la inversa” (1988: 80).

sistema) mientras que, de otra, la desconfianza criolla a una posible rebelión fue recurrente⁵⁹. Esto provocó que tan pronto como el nacionalismo exaltaba lo indígena como elemento genuino, también lo rechazaba por pre-moderno y como rémora para el progreso de las nuevas naciones.

De este modo, los comienzos republicanos se caracterizaron, sobre todo, por un marcado nacionalismo “desde arriba” inspirado por la pretensión de las elites de construir Estados modernos que asegurasen su control sobre el territorio y la población que lo ocupaba, sin importar qué tan heterogénea fuese ésta. Si bien, una vez conseguido el objetivo de la independencia, la falta de unidad entre las propias elites y la exclusión del proyecto nacional de buena parte de la población, dificultó ese proceso de construcción. Los primeros años de República se distinguieron tanto por las disputas de poder entre las elites como por su falta de interés en avanzar en la incorporación nacional de los indígenas.

La división entre las elites provocó que según el grupo que estuviera en el poder, el proyecto nacional se entendiese de una forma o de otra. Como describe Waisman (2002), esta dinámica desencadenó un problema crónico de incongruencia y falta de legitimidad entre las elites, ya que cada recambio suponía desechar el proyecto anterior -considerado fallido- e iniciar uno nuevo que, en la mayoría de los casos, tampoco llegaba a institucionalizarse. Estas tensiones llegaron incluso hasta el extremo de poner en cuestión la continuidad estatal. Según relata Acosta (2006) para el caso ecuatoriano, en 1859 el país había quedado prácticamente fragmentado en cuatro gobiernos, en correspondencia con el poder de las distintas elites de Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja. Sólo la llegada al poder de García Moreno, inspirado en un fuerte proyecto conservador, logró cierta unidad nacional.

Centeno (2003) argumenta que el origen de estos problemas se encuentra tanto en el “déficit” de guerras internacionales que enfrentaron los nuevos países⁶⁰ -rasgo que habría impedido desarrollar una mayor conciencia nacional y una mejor infraestructura militar⁶¹ - como

59 Incluso Bolívar señaló los riesgos de una rebelión indígena (Anderson, 1993).

60 Según Centeno (2003), este “déficit” de guerras internacionales -a las que denomina “guerras totales”- se produjo porque los países no tuvieron instituciones políticas capaces de manejar la guerra y porque, además, encontraron facilidades para lograr financiación externa, lo que provocó que no hubiese necesidad de extraer recursos de la sociedad.

61 El autor parte aquí de la explicación de Tilly (1985) sobre la construcción del Estado Moderno en Europa, por la cual el aspecto militar tendría un peso fundamental en la construcción de tales Estados, hasta el punto de entender que las guerras crean Estados. Acorde a Tilly, la guerra genera un sistema burocrático interno que permite extraer recursos de la sociedad y generar un aparato centralizado, diferenciado, autónomo y extensivo, el Estado.

en el predominio que, en cambio, tuvieron las guerras internas⁶², lo que dio lugar a Estados despóticos, caracterizados por su incapacidad para tomar decisiones mediante negociación rutinaria y para la posterior implementación de éstas⁶³.

En un sentido parecido, López Alves (2000) destaca la importancia que tiene en la construcción del Estado Moderno el tipo de guerra y la capacidad de los *state-makers* para “superar la oposición de sus poblaciones y los jefes político regionales” (López Alves, 2000: 15), argumento a partir del cual se explicarían algunos de los principales problemas que aquejaron a los nuevos países, donde las élites no consiguieron constituir ejércitos centralizados ni organizar aparatos burocráticos con la potestad suficiente para exigir el pago de tasas.

Para Lipset (1967), el problema reside en que con los procesos de independencia no se desarrolló una nueva elite de carácter burgués que impulsara una verdadera modernización del Estado⁶⁴ ya que, en su mayoría, las elites fueron latifundistas⁶⁵ y, en vez de trascender de su interés particular hacia uno nacional, siguieron “centradas en sí mismas”⁶⁶ (1967: 14). Esto provocó a) la inexistencia de una revolución burguesa; b) el predominio del orden de hacienda⁶⁷; y c) el desprestigio de una desnaturalizada clase burguesa que, como apunta Zermeño (1981), osciló entre “una tímida alianza reaccionaria con la oligarquía a una férrea alianza multinacional con el capital extranjero” (Zermeño, 1981: 70).

Para Scott (1967), esta burguesía, aun presentando innovaciones económicas, conservó las mismas pautas de comportamiento que las tradicionales elites terratenientes. La llegada de los

62 Para el autor, estas guerras -que denomina “guerras limitadas”- reflejan el nivel de violencia interna que hubo en los países debido a: a) las rebeliones regionales, b) las batallas ideológicas, c) la lucha entre caudillos, d) la exclusión étnica-racial, y e) los intentos de revolución que se dieron durante las primeras décadas de existencia republicana. De forma que el enemigo definido por las élites fue, tradicionalmente, un enemigo interno.

63 Mares (2003) critica el razonamiento de Centeno, ya que considera que el autor no consigue demostrar su argumento principal sobre la necesaria relación entre esas “guerras totales” y la creación de Estados integrados (y cita como contra-ejemplo el caso de Estados Unidos) y que, en todo caso, este no sería el caso en América Latina, donde sí se habrían dado varias de estas guerras.

64 A ese respecto, Moore (1973) establece una estrecha relación entre la aparición de la burguesía y el desarrollo de un Estado Moderno y el posterior surgimiento de instituciones democráticas: “Una clase urbana vigorosa e independiente ha sido un elemento indispensable en el desarrollo de la democracia parlamentaria. Sin burguesía, no hay democracia” (Moore, 1973: 339).

65 Característica que para Moore (1973) implica serios obstáculos para la construcción de un Estado moderno.

66 *Ego-focussed* en su acepción original.

67 Scott (1967) destaca cómo en torno a este orden fue formándose una alianza característica entre Iglesia, ejército y terratenientes como grupo de poder.

liberales al poder tampoco resolvió muchos de los problemas que se habían dado con los conservadores, perpetuando así la disociación entre las elites y el resto de la sociedad, como dos mundos distintos que corrían en paralelo.

Whitehead (2002) relaciona esta separación con la forma de gobernar *from above and without* (“desde arriba y sin”) que compartieron todas las elites en el poder -más allá de su tendencia ideológica- y aunque identifica un intento modernizador en alguna de ellas, considera que esto ha de entenderse más en términos de “intenciones que de logros” debido al aislamiento que las caracterizó. Actitud que provocó que estos intentos terminasen, con frecuencia, ahogándose dentro de la realidad social de la población, una ambiciosa perspectiva proyectada “desde arriba” que chocaba con otros relatos que surgían “desde abajo”⁶⁸. Whitehead (2002) recurre a Foucault para explicar cómo se dio esta concurrencia de imaginarios, en la que el discurso de la Modernidad tuvo un difícil anclaje social como consecuencia del nivel de heterogeneidad y de la alta estratificación que caracteriza a los países de la región.

Parte de la explicación sobre el porqué de la naturaleza de estas elites está en relación con el hecho de que los Estados latinoamericanos tampoco nacieron en el vacío sino que se integraron en un sistema económico mundial que había ido constituyéndose precisamente desde la llegada a América Latina de la Corona española a finales del siglo XV^{69,70,71}. Una incorporación que se dio en términos de dependencia⁷² (debido a las características de una

68 En ese sentido, y en la línea que apunta Hobsbawm (1991), no puede suponerse que lo imaginado por las élites coincide con las propuestas planteadas por el resto de la población.

69 Según Marx (1970), “el descubrimiento de los yacimientos de oro y plata de América, el exterminio, esclavización y sepultamiento en las minas de la población aborigen [suponen] los factores fundamentales en el movimiento de acumulación originaria” (1970: 145).

70 Para Mignolo (2007), la llegada a América supuso la condición de posibilidad para la configuración de este sistema económico, en el que capitalismo, modernidad y colonialidad son elementos interrelacionados.

71 Acorde a Wallerstein (2005), el Sistema-Mundo Moderno que se constituye entonces da origen a una Economía-Mundo capitalista que ha sido la característica de los últimos siglos de historia. Como elementos principales de esta Economía-Mundo, el autor identifica: a) un mercado de grandes dimensiones (que es potencialmente un sólo mercado global); b) un sistema interestatal, formado por distintos Estados con capacidad regulatoria; c) un sistema de clasificación de estos Estados en centrales, periféricos y semi-periféricos, según el tipo de procesos de producción que les caracterice; d) una división a escala internacional del trabajo; e) el interés de los productores por encima del interés político; y f) una lógica de acumulación incesante del capital como rasgo definitorio.

72 A este respecto, destaca el trabajo pionero de Raúl Prebisch (1983) -director de la CEPAL- durante la década de los años cincuenta sobre las causas del subdesarrollo latinoamericano. El autor argumenta que el sistema económico mundial se compone de una “constelación económica” formada por un centro industrializado y una periferia que no lo es, lo que termina por provocar un “deterioro en los términos de intercambio” en perjuicio de los países periféricos, que exportan materias primas, hacia un centro que, a su vez, es exportador de valor agregado y tecnología. Este pensamiento económico supuso un antecedente de la “teoría de la dependencia”, para cuyos autores este intercambio sólo podía entenderse en términos de explotación.

producción orientada a la exportación de materias primas) y que provocó que se reforzase un determinado orden económico, político y social que terminó por replicar la misma lógica que había predominado durante el sistema colonial, pero esta vez al interior de las propias Repúblicas⁷³, fenómeno que González Casanova (1963) ha denominado “colonialismo interno”.

5.2. La colonialidad como modelo de dominación

La idea de “colonialismo interno” lleva a diferenciar entre los conceptos de colonialismo y colonialidad. De forma general, y como explica Bobbio (1994), el colonialismo es “la organización de sistemas de dominio (...) la dominación institucionalizada de un Estado sobre pueblos pertenecientes a civilizaciones distintas y lejanas” (1994: 238-239). El colonialismo responde, por lo tanto, a un sistema de administración de un Estado (metrópoli) sobre otros territorios (colonias). Así, por ejemplo, el sistema de dominación impuesto por la Corona española con su llegada a América Latina respondió a un proceso de este tipo.

La colonialidad, en cambio, va más allá de un sistema administrativo y hace referencia a un patrón específico de poder, como proceso de ordenación jerárquica de la sociedad por el que, según Quijano (2000), se impone una clasificación basada en aspectos étnicos y raciales⁷⁴. Mignolo (2007), por su parte, señala que esta colonialidad se descompone en tres elementos básicos: una colonialidad del poder (como lógica de dominación), una colonialidad del ser (como clasificación social en razas) y una colonialidad del saber (como centro de producción del conocimiento).

Acorde con la visión del “colonialismo interno”, los procesos de independencia republicana pusieron fin al sistema de administración colonial impuesto por la Corona española

73 En ese sentido, Gunder Frank (1966) explica cómo la lógica que se establece en las relaciones económicas entre centro y periferia (metrópoli y satélites, en su terminología) no se aplica solamente a las relaciones entre los Estados sino que también se reproduce al interior de los propios países, que cuentan con sus propios enclaves y polos de desarrollo y satélites internos. De forma que esas metrópolis internas extraen los recursos de los satélites y canalizan, como intermediarios, los excedentes hacia las metrópolis globales. Esta lógica estructura las relaciones económicas, sociales y políticas de los países, con lo que puede dibujarse un escenario donde las élites políticas, asentadas en esos enclaves, controlan la explotación de recursos en territorios que son satélites al interior de los países.

74 Quijano (2000) entiende este concepto de clasificación social como “los procesos de largo plazo en los cuales las gentes disputan por el control de los ámbitos básicos de existencia social y de cuyos resultados se configura un patrón de distribución del poder centrado en relaciones de explotación/dominación/conflicto entre la población de una sociedad y en una historia determinadas”. (2000: 367)

pero, sin embargo, no sucedió lo mismo con las lógicas de poder derivadas de la colonialidad, que siguieron reproduciéndose.

Como reflexiona Cueva (1977), la constitución de los Estados latinoamericanos no surge de la nada sino que éstos basan su fundación en aspectos estructurales previamente existentes. “La edificación de un Estado nacional no se realiza jamás en el vacío, ni a partir de una maná que se llamaría “madurez política”, sino sobre la base de una estructura económico-social históricamente dada y dentro de un contexto internacional concreto” (1977: 32).

Según González Casanova (2006), en las nuevas Repúblicas, las élites criollas siguieron dando el mismo trato colonial a las poblaciones de mayoría indígena debido a la pervivencia de unas estructuras coloniales que llevaron a “la sustitución del dominio de los españoles por el de los criollos, y el hecho de que la explotación de los indígenas sigue teniendo las mismas características que en la época anterior a la Independencia” (2006: 131)⁷⁵.

Para Stavenhagen (1968), la construcción de los Estados supuso una segunda forma de colonización, en la que “los indios de las comunidades tradicionales se encontraron nuevamente en el papel de un pueblo colonizado: perdieron sus tierras, eran obligados a trabajar para los “extranjeros”, eran integrados, contra su voluntad, a una nueva economía monetaria, eran sometidos a nuevas formas de dominio político” (1968: 55).

Florescano (1998) acentúa cómo durante las primeras décadas de existencia Republicana nunca hubo una verdadera política de integración nacional, ni siquiera con el proyecto liberal, que se fue adaptando a los intereses de los grupos de poder, según las necesidades de cada momento. La consecuencia de esta dinámica no fue sólo la exclusión sistemática de los indígenas del Estado sino también su condena -siempre que representaran un obstáculo para el proyecto impulsado por las élites-, con lo que, en más de una ocasión, “el peso del aparato represivo del Estado se volcó contra los pueblos indios” (1998: 491).

75 Las poblaciones indígenas siguieron sin tener gobierno propio y en algunos casos incluso la situación fue más complicada, debido a la expansión interna de las propias élites que tenían la intención de repartirse poder y controlar el territorio y, con ello, dominar a la población que en él habitaba. En diferentes momentos históricos, ideas como “modernidad”, “desarrollo” o “progreso” han servido como elemento de legitimación de esta “conquista hacia dentro”, y que situó a la población indígena expresamente fuera del proyecto de construcción nacional, en tanto que su inclusión como tales, como indígenas, no se contempló de forma alguna durante buena parte de la historia republicana.

5.3. El *huasipungo* como universo de los indígenas ecuatorianos

En Ecuador, “el problema del indio” varió a lo largo del tiempo según los distintos sistemas de dominación política que fueron sucediéndose. Como relatan Becker y Tuttillo (2009), durante los inicios del periodo colonial, la Corona española estableció un sistema de encomiendas con el que, por un lado, se pretendía premiar a los conquistadores con tierras y, por el otro, gestionar la población originaria asociándolas a las mismas tierras. De esa forma, los indígenas tenían que trabajar varias veces a la semana para los encomenderos quienes, en contraprestación, velarían por su protección y les asegurarían educación, además de poner los medios necesarios para su conversión al catolicismo. Este fue el sistema que funcionó hasta 1550, cuando la Corona decidió suprimirlo con la aprobación de la nueva Ley de Indias y la entrada en vigor de la “mita”⁷⁶.

Ya en época republicana, Guerrero (1997) destaca dos fases distintas de gestión de lo indígena durante los siglos XIX y XX (hasta la reforma agraria de 1964). En el primero, inmediatamente después del proceso fundacional, las élites deciden reinstaurar el sistema de tributo que existía en la Colonia⁷⁷, con lo que se impone un sistema de administración directa que continuó hasta 1857⁷⁸, año en el que se decidió suprimir tal impuesto y extender -al menos en teoría- la ciudadanía a todos los ecuatorianos.

A partir de ese año, las relaciones entre el Estado y los indígenas cambia, y se establece sistema informal de intermediaciones que Guerrero califica de *ventriloquia*, por el cual la representación indígena es asumida por una serie de actores que ejercen de mediadores con el Estado. Instituciones como la iglesia, los tenientes políticos, algunos funcionarios medios y los hacendados asumen dicho rol, que tiene como principal consecuencia que los indígenas no tengan voz propia ante el Estado y que su gestión deje de ser un asunto público para convertirse en algo privado (Guerrero, 1997: 559).

76 El nombre de “mita” tiene su origen en el Imperio Inca, entonces se entendía como una especie de tributo al Gobierno Inca en forma de trabajo, una especie de servicio público que había que cumplir.

77 Pero que había sido suprimido durante los últimos años de ésta, como medidas tomadas por la Corona para aliviar las condiciones de vida de los indígenas y contar con su favor en las guerras de independencia

78 Cinco años antes, en 1852, se suprimió formalmente la esclavitud en el país.

La base de este sistema gira en torno a la hacienda y al sistema de relaciones de dominación que se dan dentro de ella. Para Becker y Tuttillo (2009), se constituyó como una comunidad cerrada que llegó a suplantar las funciones del Estado, “una fuerza primaria en el Ecuador que marcó las relaciones sociales y económicas en buena parte del país” (2009: 47). Un sistema de concertaje -que se conoció comúnmente como *huasipungo*⁷⁹- por el que el indígena tenía la obligación de trabajar para el hacendado a cambio de un salario y de una pequeña extensión de tierra, y en el que si se endeudaba, quedaba inserto en un especie de esquema neo-esclavista, hasta el punto de que podía ser incluido en el lote de tierra con la venta del terreno.

Según los autores, con la llegada de lo que se denominó Revolución Liberal -encabezada por el Presidente Eloy Alfaro en 1895- más que suprimirse este sistema, terminó de institucionalizarse como un elemento básico de dominación en la sierra ecuatoriana. La desamortización de las propiedades de la iglesia católica y la puesta en el mercado de las tierras comunales favoreció la concentración de la propiedad de los grandes terratenientes serranos, y consolidó estos procesos de intermediación⁸⁰ en base a la triple dominación de hacendado, teniente político y párroco.

Ni siquiera algunas medidas tomadas por los liberales que, en principio, parecieron aliviar las condiciones de los indígenas (como las limitaciones de la deuda o la obligación de subir los salarios) tuvieron un efecto demasiado alentador, debido a que su principal objetivo -más allá de dotar de protección a los indígenas- fue el de frenar una excesiva influencia de los hacendados serranos por parte de las élites costeñas⁸¹. Estrategia que provocó que se generalizara un proceso migratorio de indígenas desde la sierra -donde habían perdido arraigo- hacia las plantaciones de la costa -donde el alto ritmo de exportaciones hacía cada vez más atractiva esta parte del país- en

79 Nombre que dio título a una novela publicada en 1934 por el escritor ecuatoriano Jorge Icaza y que popularizó el término. Dicha novela relataba la vida indígena dentro del contexto social de las haciendas.

80 Un proceso similar al descrito por Guerrero se dio en Perú bajo el nombre de gamonalismo, sistema que tuvo como consecuencia “la exclusión legal de la mayoría de la población -constituida por indígenas y, en general, por campesinos, que los gamonales se encargaban de vigilar por su cumplimiento (...) un padrino notable, de prestigio e influencia que estuviera dispuesto a interceder por ellos ante las autoridades” (Cotler, 2005: 17).

81 El sistema de hacienda fue propio de la sierra pero no respondía a la realidad de todo el país. La Amazonía era casi territorio desconocido para el Estado -de hecho, lo seguirá siendo hasta el *boom* petrolero de la segunda mitad del siglo XX- en donde todavía se daban formas de vida comunitaria y en donde la mayor penetración hasta esa época había sido la expedición de misioneros católicos con fines evangelizadores. Por su parte, en la costa predominaba el sistema de plantaciones, especialmente el cacao y, posteriormente, el banano. Tampoco debe obviarse el hecho de que los indígenas eran tan protagonistas en el campo como en la ciudad, donde predominaban los obreros en la incipiente producción industrial (Martínez, 1991).

un escenario en el que “los indígenas no eran otra cosa que marionetas en una lucha por el poder entre la élite” (Becker y Tuttillo, 2009: 69).

La hacienda se constituyó así en el espacio hegemónico de la sierra ecuatoriana, lo que también provocó una reconfiguración de las identidades colectivas y permitió a los indígenas negociar algunos aspectos con los terratenientes. “Al mismo tiempo que eran instituciones coercitivas, las haciendas incorporaron ciertas concepciones andinas de reciprocidad y autoridad que les dio legitimidad como economías morales” (Lucero, 2008: 57).

Turner (1993) señala la relevancia de ciertas micropolíticas dentro de este sistema y discrepa de las dos visiones que suele reflejar la literatura sobre esta época, escogiendo un camino intermedio entre la percepción de los indígenas como sujetos pasivos -víctimas prepolíticas- y la perspectiva que los considera un movimiento político moderno en un mundo postfeudal -dotados de una temprana conciencia política-. Para él, la hacienda fue un espacio de “infra-política” en el que se dieron negociaciones y se produjo la transición hacia otras formas de capitalismo.

En consecuencia, el balance de la Revolución Liberal fue ambiguo. Aunque no liberó a los indígenas de su posición de dominados, comenzaron a surgir algunos intersticios que les facilitó un mayor contacto con el exterior, aliviar sus condiciones de vida y, sobre todo, generar las condiciones de posibilidad para una futura emergencia como un proletariado rural (Becker y Tuttillo, 2009: 69). Aún con todo, a lo más a lo que se llegó con este fórmula liberal fue a procurar -bajo un notable paternalismo- una asimilación de los indígenas a las pautas culturales dominantes. Como señalan Radcliffe y Westwood (1999), “los grupos indígenas y negros en gran medida seguían inimaginados en la comunidad nacional pese a la Revolución Liberal” (Radcliffe y Westwood, 1999: 20).

Capítulo 6. La llamada de lo nacional-popular: la integración del pueblo en un Estado que reclama protagonismo

6.1. Una alianza interclasista con líderes desclasados

La incapacidad de las élites conservadoras y liberales para generar un proceso de inclusión social derivó en una crisis general que supuso un punto de quiebre en la región, con una ruptura que provocó la aparición de nuevos partidos de masas y el ascenso al poder de líderes carismáticos en un periodo que se ha denominado nacional-popular . Como apunta Scott (1967), la rigidez que había caracterizado a estas élites produjo presiones demasiado grandes como para que el propio sistema político constituido diese respuesta, lo que dio paso a formas más extremas como única solución viable a los problemas de representación que tenían los países (1967: 141).

En una publicación clásica sobre la formación del Estado populista en América Latina, Ianni (1975) analiza cómo el colapso de estas élites que habían predominado hasta ese momento posibilitó una reorganización del Estado y el paso a primer plano -al menos discursivamente- de la idea del pueblo como protagonista de una sociedad que comenzaba a reclamarse nacional. Un proceso por debajo del cual se habían dado una serie de factores socio-económicos que ejercieron como causa, la crisis “imperialista” en Europa y EEUU, el proceso de urbanización y el desarrollo de un incipiente sistema de clases moderno influyeron en la base de este cambio. “La naturaleza del gobierno populista está en la búsqueda de una nueva combinación entre las tendencias del sistema social y las determinaciones de la dependencia económica” (1975: 17)^{82,83}.

82 El auge del populismo estuvo condicionado por los cambios económicos que venían gestándose desde 1880 hasta la década de los años veinte del siglo XX, a partir de una acumulación de capital originada por la agro-exportación, con los países del Cono Sur como principales ejemplos. El caso argentino es paradigmático, el incremento de la exportación de carne provocó una acumulación de capital que, a su vez, posibilitó la creación de una incipiente industria nacional. Junto a ello, las transformaciones del mercado internacional durante el periodo de entreguerras supusieron el impulso definitivo para el inicio de las nuevas políticas, que giraron en torno a la

En síntesis, este proceso se caracterizó por a) el protagonismo de movimientos y partidos de masas de tipo interclasista (producto de heterogéneas coaliciones entre una emergente burguesía industrial y nuevas capas de trabajadores)⁸⁴; b) la dirección de un caudillo⁸⁵; c) políticas redistributivas; d) una política económica orientada hacia la industrialización; e) un reformismo estatal y el crecimiento del aparato burocrático; y f) una nueva relación entre el entre la sociedad y el Estado, basada en prácticas corporativas.

Sin embargo, a pesar de estos cambios, las relaciones de dominación, la diferenciación social y la dependencia del mercado internacional siguieron presentes. Finalmente, las nuevas élites reprodujeron patrones muy similares a los que se habían opuesto de forma rupturista, periodo que ha sido descrito por Ianni (1975) como un *intermezzo* (interludio) entre dos tipos de elites, la tradicional oligárquica y la nueva de base industrial⁸⁶.

El Estado conservó un carácter patrimonialista, organizado como un “conjunto de feudos” (Laclau, 1981) donde siguieron librándose fuertes pugnas por el control del aparato estatal (Faletto, 1981)⁸⁷, lo que provocó que durante esta época el Estado tampoco lograra “ser la expresión de un sentimiento de ciudadanía compartida (...) las élites también están muy

sustitución de importaciones y a la creación de un mercado interno.

- 83 Ese cambio estructural conllevó una serie de transformaciones en todo ámbito. Como describe Ianni (1975: 18), se inició un proceso de secularización, con nuevos valores asociados a lo urbano y a lo industrial. Empieza a vislumbrarse una estructura de clases en términos burguesía-proletariado y también comienza a emerger una intelectualidad de izquierda surgida de las universidades. La fisionomía de las élites también cambia -más allá de la supervivencia con más o menos fortuna de las tradicionales oligarquías vinculadas a la agroexportación- con el protagonismo creciente en política de una extirpe de gobernantes apoyados en una incipiente burguesía nacional y de la proliferación de un cuerpo de burócratas estatales.
- 84 Ninguna clase social tuvo la fuerza necesaria para imponer su interés al conjunto de la sociedad, lo que llevó a una situación similar a la descrita por Marx en el *18 Brumario*, una alianza de intereses diversos bajo una figura fuerte. Según Ianni (1975), “es indudable que en los gobiernos, regímenes o Estados populistas han surgido elementos típicos de bonapartismo” (1975: 56) a los que clasifica en tres: 1. una coalición interclasista al interior del movimiento; 2. una hipertrofia presidencial, “todo gobierno populista tiende a ser fuerte, semidictatorial o simplemente dictatorial” (1975: 56); y 3. la pretensión del gobierno por “organizar el poder más allá del aparato estatal” (Ianni, 56).
- 85 Entendemos por caudillo “el dominio personal clientelar y patrimonial de la institución desde posiciones estrictamente emotivas de los individuos y a la búsqueda de su sucesión mediante el traspaso del poder a algún miembro de su entorno familiar” (Alcántara, 2004: 66). Durante este periodo, que puede caracterizarse a partir de 1920 hasta los años sesenta, se suceden distintas figuras en la región que encajan con este modelo, así se da el *varguismo* en Brasil, el *peronismo* en Argentina o el *cardenismo* en México.
- 86 Acorde con Scott (1967), en la mayoría de los Estados, las élites “tienden a ser particularistas, incomprensibles y fuertemente vinculadas a un sistema estratificado de clases” (1967: 141).
- 87 Al interés del propio gobierno y su entorno, le siguen los militares, las tecnocracias, los gestores y políticos profesionales, los caudillos regionales, los provinciales y los locales, las presiones privadas e incluso las mafias.

descentralizadas y controlan y desvían recursos estatales locales hacia canales particularistas que socavan la legislación parlamentaria” (Mann, 2004: 185)⁸⁸.

A diferencia de los países del Cono Sur o de los casos de Bolivia y Perú, lo nacional-popular apenas tuvo recepción en Ecuador, una ausencia que se debe, probablemente, a su particular estructura económica y modo de producción. El predominio del cacao como producto destinado a la agro-exportación en la costa y la pervivencia del sistema de hacienda en la sierra dificultaron el desarrollo de procesos industriales y la creación de un mercado interno, y supusieron la continuidad de las mismas elites, sin que se diese una verdadera ruptura.

Las dos figuras más próximas al prototipo de líder carismático de este periodo fueron Velasco Ibarra y Assad Bucaram. El caso de Ibarra, quien fue Presidente del país en hasta cuatro periodos -aunque sólo pudo concluir uno de sus mandatos-⁸⁹, fue el de un mandatario con una fuerte vinculación con las fuerzas conservadoras del país, lo que hace difícil caracterizarle como un *outsider* enfrentado a la élite tradicional. Más próximo a ese tipo de liderazgo estuvo Assad Bucaram, con un notable apoyo popular en Guayaquil y con un manejo de la retórica y la escenografía muy propio de los caudillos de la época⁹⁰.

La principal controversia en la bibliografía ecuatoriana ha girado en torno a la figura de Velasco Ibarra y sobre si su Presidencia supuso o no un Gobierno nacional-popular, con dos grandes posiciones, quienes consideran que sí lo fue (Cueva, 1972; Menéndez, 1986; Esteban del Campo, 1977) y quienes, no (Quintero, 1980). El mayor debate se ha dado entre Cueva (1972) y Quintero (1989)⁹¹. Mientras que para el primero el *velasquismo* puede interpretarse como una adaptación de lo nacional-popular en Ecuador, para el segundo no cabe tal lectura, ya que su Presidencia no implicó una ruptura del sistema previo de élites sino, más bien, lo contrario, un pacto entre las mismas por garantizar su supervivencia.

88 Una dinámica que, en sentido contrario, generó una perversa expectativa entre ciertos sectores de la ciudadanía, que entendieron el Estado en los mismos términos de favoritismo. Como concluye Mann (2004), “los pobres se dan cuenta de que sólo pueden compartir los beneficios de la ciudadanía compartida si participan, aunque sea desde una posición subordinada, en redes corruptas de clientela” (2004: 183).

89 Ibarra fue Presidente en los periodos 1934-1935, 1944-1946, 1952-1956, 1960-1961 y 1968-1971.

90 En las elecciones de 1972 estuvo a punto de ser Presidente del país, sin embargo, un golpe de Estado militar -que contó con el apoyo de sectores tecnocráticos y burgueses- truncó su ascenso al poder.

91 Aunque ambos parten de una postura crítica y comparten una mirada de origen marxista, su interpretación dista bastante.

Entre los años 1922 a 1925, se dio un nuevo intento de impulsar un proyecto liberal por parte de la burguesía costeña que sin embargo, concluyó en fracaso y que dio paso a un ciclo encabezado por militares reformistas en lo que se denominó “Revolución Juliana”. Tras unos años de dominio del ejército, este proyecto tampoco logró asentarse (caracterizado por su inestabilidad y condicionado por la situación de crisis económica mundial), lo que devolvió el poder a los terratenientes de la sierra y, con ello, retornó el protagonismo del modelo conservador.

Cueva (1972) describe las consecuencias de este fracaso de liberales y militares en términos de vacío de poder, como la incapacidad de las élites de encabezar un proyecto político nacional, lo que favoreció la llegada al poder de Velasco⁹². Para Quintero (1989), en cambio, el resultado no es tanto un vacío de poder como un “empate catastrófico”⁹³ entre distintas clases -o fracciones de clase- en disputa que llevó a un “embarazoso consenso” (1989: 258) en el que Velasco fue un símbolo de la alianza entre la tradicional oligarquía.

Otra de las discrepancias tiene relación con qué tipo de bases sociales apoyaron a Velasco Ibarra en su primera carrera presidencial en 1934. Para Cueva (1972), se trató de bases “desclasadas” de la costa y, especialmente, de Guayaquil⁹⁴. La incapacidad de las élites tradicionales y la aparición de nuevos actores urbanos habían generado unas condiciones propicias para un Gobierno nacional-popular como el de otros países de la región⁹⁵. Por su parte, Quintero (1989) refuta tal interpretación y considera que la verdadera base del *velasquismo* no fue esa masa de la costa sino otra alianza muy diferente asentada en la sierra, entre la oligarquía terrateniente y la pequeña burguesía rural, que constituyó una suerte de burguesía intermedia

92 Cueva (1972) argumenta que el *velasquismo* supuso, sobre todo, un periodo de transición de una oligarquía tradicional a una nueva burguesía. La imposibilidad de constituir un régimen estable por parte de ninguno de los tres grupos (liberales de la costa, terratenientes de la sierra y ejército) provocó una nueva solución que caracterizó al país durante las décadas centrales del siglo XX y que condujo a un cambio en el equilibrio de poderes.

93 Expresión empleada por Gramsci para identificar un momento de crisis del Estado en el que dos bloques de poder con distintos proyectos políticos están confrontados y luchan por imponer su propia hegemonía, sin lograrlo.

94 Según Cueva (1972), la crisis económica mundial tuvo sus consecuencias en el país, provocando una reestructuración productiva y, con ello, un movimiento migratorio hacia las grandes ciudades, tanto a Quito como hacia la propia Guayaquil. Fue principalmente en esta última ciudad donde se concentraron importantes grupos de población que el autor ha denominado como “subproletariado”, ya que no se trataba en modo alguno de una emergente clase proletariada sino, más bien, de una masa popular marginal. Este éxodo rural transformó las ciudades e implicó que los tradicionales partidos de notables se vieran desbordados.

95 Cueva (2008) describe el pensamiento de Velasco Ibarra como una “amalgama y mixtura ideológica propia del populismo latinoamericano de la época” (2008: 71), que logró fascinar “permanentemente a los sectores populares pero sin dejar de favorecer desde el Gobierno a las clases dominadoras” (2008: 49).

formada por pequeños propietarios^{96,97}.

6.2. El indigenismo como contraparte étnica de la integración popular

Durante el periodo nacional-popular tomó fuerza el indigenismo como una ideología⁹⁸ que se distinguió por proponer a) en lo político, una integración de los indígenas en el cuerpo nacional; b) en lo económico, una reforma agraria que permitiese un reparto de tierras; c) en lo social, un programa contra la exclusión y la desigualdad; y d) en lo cultural, una combinación de nacionalismo y cierto relativismo cultural⁹⁹. Para Aguirre Beltrán (1976) ha de considerarse una institución del Estado, para Bonfill Batalla (2004), una actividad política, mientras que para Aubry (1982), "una respuesta del sistema a una pregunta de blancos: ¿por qué los países pluriétnicos están atrasados?" (1982: 15).

El concepto tomó forma -y fondo- durante el Primer Congreso Indigenista Interamericano celebrado en Pátzcuaro en 1940¹⁰⁰. Sin embargo, su celebración escenificó que “mientras que los gobiernos informaban de sus programas y proyectos de desarrollo, con frecuencia en lenguaje autoelogioso, a los pueblos indígenas sólo se les concedía una presencia simbólica en estos congresos” (Stavenhagen, 1996: 60). Para Bonfill Batalla (2004) las políticas que se propusieron

96 Para Quintero (1989), el miedo a una amenaza de clase provocó que las élites se apoyaran en Velasco como un “aglutinador de masas movilizadas por la clase terrateniente y su partido” (1989: 246). Estrategia que, según el autor, perpetuó las tradicionales formas de dominación en la sierra en base al gamonalismo, los caciques y el caudillismo, modelo que permaneció hasta 1972 cuando acontece el golpe de Estado del general Rodríguez Lara. En conclusión, la subida de Velasco no fue un hecho “fuera de lo normal” sino del auge de “un intelectual orgánico de la derecha coaligada” (1989: 208).

97 Menéndez-Carrión (1989) refuta el argumento de Quintero ya que, en línea con lo defendido por Cueva (1972), considera que la base del *velasquismo* sí tuvo su origen en los sectores populares de la costa. Si bien, a diferencia de Cueva, cree que se trató, más bien, de una opción racional en términos de clientelismo.

98 Aunque el indigenismo nace originalmente vinculado a un movimiento cultural y a una corriente literaria (cuyo mayor exponente fue, probablemente José María Arguedas) que, como apunta Becker (1995), tenía un contenido de denuncia y protesta frente a las injusticias contra las poblaciones originarias, pronto pasó a ser parte de los programas políticos de la época.

99 En algunos casos en los que el indigenismo tuvo una fuerte presencia, como en México, se llegó a hablar de “raza cósmica” -a raíz de la publicación de la obra escrita en 1925 por el entonces secretario de Educación de México, José Vasconcelos-, basada en la idea del mestizaje y producto de esa mezcla entre el nacionalismo y lo indígena. No es de extrañar que una parte de los autores que han analizado y discutido el tema sean de origen mexicano (Aguirre Beltrán, 1976, 1984; Bonfill Batalla, 1972, 1981; Díaz Polanco, 1978; Florescano, 1998; Stavenhagen, 1992, 1996, 2000; Villoro, 1998).

100 Organizado por bajo la Presidencia mexicana de Lázaro Cárdenas, contó con la participación de delegados gubernamentales de distintos países de la región con la intención de abordar el tema indígena desde una perspectiva común para aplicar políticas similares.

tenían como fin un proceso de "aculturación dirigida sobre las poblaciones aborígenes a fin de facilitar su paulatina y armónica integración al sistema nacional" (2004: 269). A juicio de Stavenhagen (1992), aunque supuso una superación de la interpretación biológica que había predominado durante el positivismo del siglo XIX, los patrones evolucionistas siguieron perviviendo "en un lenguaje adaptado a los tiempos" (1992: 429), en el que las comunidades son entendidas en el marco de la sociología de la modernización^{101, 102}.

Como describe Aguirre Beltrán (1984), en Pátzcuaro se dio un intento por superar el evolucionismo mediante teorías que se inspiraban en el relativismo cultural, basadas en la integración de los indígenas en la comunidad nacional aunque respetando sus propios valores. Sin embargo, para Díaz Polanco (1978), esto no fue finalmente posible ya que quienes defendieron dicho relativismo pronto tuvieron que asumir la contradicción que había entre el reconocimiento de todas las culturas -que el relativismo entiende como sistemas culturales totales- y la lógica de integración del sistema capitalista -que se asienta en la acumulación-, lo que terminó envolviendo al indigenismo "en una situación curiosa: sostendrá que no es ni culturalista ni asimilista pero es ambas cosas a la par" (Díaz Polanco, 1978: 15).

Stavenhagen (1968) destaca cómo con la aplicación del indigenismo se fueron creando de forma informal una especie de "regiones interculturales" en las que se intensificó la convivencia entre ladinos y población originaria, y que se componen de un centro urbano -que actúa como metrópoli- y de una serie de comunidades que lo rodean -como satélites-, de forma que el centro se constituye como el núcleo donde se comercia y se celebran los mercados semanales, mientras que es en las comunidades donde se dan los procesos de producción. Esto generó una nueva configuración social en la relación entre etnia y clase¹⁰³, ya que tanto ladinos como indígenas

101 Stavenhagen (1992) cita a Durkheim, Spencer, Tönnies o Parsons entre algunos de los autores con los que se justifica la concepción modernizante del indigenismo.

102 Desde esta visión, lo indígena se considera como lo tradicional, como un elemento arcaico asociado al subdesarrollo, que tiene una cultura atrasada y está ligado a la pobreza. El modelo de desarrollo que promueve el indigenismo se justifica en este "atraso" y en su intención de integrar, incorporar y asimilar lo indígena dentro de la cultura mestiza nacional. Estas políticas tuvieron como salida frecuente el intento de proletarización de la población originaria, y cayeron habitualmente en un marcado paternalismo, con leyes que normalizaban el tutelaje de los indígenas. Con la justificación de sacar del subdesarrollo a los indígenas, los Gobiernos crearon instituciones y generaron políticas que trataban al indio en no pocas ocasiones como un menor de edad al que había que educar, integrar y facilitar el acceso a una cultura mestiza.

103 Las relaciones entre etnia y clase son cada vez más difícilmente distinguibles y, como apunta Stavenhagen (1968), terminan por ser "dos aspectos íntimamente ligados de un mismo fenómeno (...) Las relaciones de clases se han desarrollado paralela y simultáneamente con las relaciones coloniales, y tienden más y más a desplazarlas" (1968: 67).

comenzaron a formar parte de un mismo sistema económico, con lo que la población originaria comenzó a sufrir un proceso de proletarianización^{104,105}.

Varese (1978) considera que el indigenismo respondió a las necesidades económicas y políticas del momento y que sólo tiene sentido si se asocia con los procesos de unificación del mercado y de construcción del Estado, por el que el indigenismo pasó a ser una ideología que pretende “congelar la dialéctica social” (1978: 34), amortiguando los conflictos que pudieran ocasionarse entre los proyectos indígenas emergentes y las políticas estatales de centralización y la fuerza creciente de las nuevas burguesías nacionales. Para Maiz (2004), tuvo una estrecha relación con los procesos de *state-building* y de *nation-building* a través, sobre todo, de la idea de nación mestiza impulsado por las élites bajo la fórmula clásica de “un Estado = una nación = un pueblo = una cultura = una lengua” (2004: 134).

De manera sintética y general puede resumirse una serie de procesos comunes que se dieron en los Andes Centrales (Ecuador, Perú y Bolivia) al calor de las políticas indigenistas:

1) Un proceso de aculturación y “proletarianización” de los indígenas. Un ejemplo ilustrativo es el caso peruano durante la Presidencia de Velasco Alvarado¹⁰⁶, cuando los indígenas son considerados campesinos y se generaliza la cultura chola¹⁰⁷ como mecanismo de integración y de reconocimiento identitario.

104 Según González Casanova (1996), estos procesos de proletarianización no supusieron avance alguno para los indígenas, que lejos de adquirir una nueva identidad que fuese propiamente de clase más bien lo que vivieron fue una pérdida de su identidad étnica original, “la metamorfosis del indio en campesino significó solamente una pérdida de identidad para el indio sin ninguna mejoría en la conciencia de un proletariado que no reconocía su propia estructura colonial y neocolonial y la del país en que lucha” (1996: 299-300). Para la boliviana Silvia Rivera, este proceso implica que “se adoptó oficialmente la palabra campesino para encubrir al indio [pero] se terminó negando incluso a los campesinos como clase” (Rivera, 2008: 1).

105 Estos cambios tuvieron otra consecuencia notable. Aunque los indígenas que comenzaron a salir de sus comunidades y a tener mayor contacto con la ciudad empezaron a modificar algunos de sus hábitos, su propia condición de indígena supuso un freno para el ascenso social. Ello provocó un proceso de “transculturación” (Stavenhagen, 1968), mecanismo por el que los indígenas, para ascender en la escala social, tenían que “ladinizarse”, es decir, asumir los rasgos culturales del mestizo y abandonar los suyos propios, lo cual provocó importantes rupturas, sobre todo en las relaciones entre los indígenas que se van a la ciudad y sus comunidades de origen, el retorno a la comunidad supuso un problema a causa de esos procesos de aculturación. En ese sentido, Stavenhagen (1996) considera que el balance de las políticas indigenistas, aún siendo bienintencionadas, fue negativo porque “resultaron ser etnocidas y bastante ineficaces” (1996: 60).

106 Presidente de Perú de 1968 a 1975, y exponente del indigenismo en aquel país, su mandato se destacó por una política de nacionalizaciones.

107 Producto del mestizaje, este fenómeno pone de relevancia la mezcla cultural que surge entre la cultura indígena andina, su vestimenta y costumbres, con otros rasgos más propios de la cultura occidental-urbana.

2) El establecimiento de nuevas alianzas. De la “proletarización” de los indígenas surgen nuevas relaciones con actores sociales que comparten condiciones estructurales similares (obreros, estudiantes, pequeña burguesía), además, se producen alianzas estratégicas con fracciones del ejército, la iglesia¹⁰⁸, sindicatos y partidos de izquierda. Mención específica merece esta última relación, la que se tejió entre los indígenas y la izquierda¹⁰⁹, debido a las tensiones que generó la visión de la izquierda sobre los indígenas como campesinos, lo que provocó problemas de comprensión que, en algunos casos, terminó rompiendo las alianzas¹¹⁰.

3) Nuevos procesos en territorios amazónicos. En contraste con el control sobre la sierra, la relación estatal con la Amazonía habían sido escasa. Si bien, la creciente importancia de algunas materias primas -en especial petróleo- supuso la llegada de compañías multinacionales al territorio y el inicio de una compleja red de relaciones entre Estado, pueblos y nacionalidades indígenas y empresas¹¹¹.

108 De hecho, la iglesia católica tuvo una importancia notable en la generación de un tejido social que posibilitó la posterior fundación de algunas organizaciones indígenas. Este acercamiento se debió, principalmente, al cambio doctrinal que supuso la teología de la liberación, con un fuerte componente comunitario. Como señala Maiz (2004), ello favoreció la creación de comunidades de base que proporcionaron un impulso necesario “al redescubrimiento cultural, a la recuperación de la autoestima en términos de la propia lengua, a la auto-organización y apoderamiento de las comunidades” (2004: 153).

Tras la Conferencia de Obispos de Medellín celebrada en 1968 y con los cambios introducidos por el Concilio Vaticano II, la teología de la liberación había tomado fuerza a partir de su sector más progresista, que comenzó a practicar una acción directa en las comunidades bajo unos principios que, según Bobbio (1994), “no se contenta con ayudar individualmente a los pobres, como hace el asistencialismo, ni tampoco, como el reformismo, intentan mejorar su situación dejando incólumes el tipo de relaciones sociales y la estructura básica de la sociedad” (1994: 1558).

Algunos de los máximos exponentes de esta corriente doctrinal en la región, fueron el peruano Gustavo Gutiérrez (quien en 1971 publicó un libro clave sobre el tema, *Hacia una teología de la liberación*) y los brasileños Leonardo Boff y Paulo Freire, quien en una entrevista en 1974 reflexionaba sobre la importancia de la teología de la liberación en este periodo. “Afortunadamente, la teología del desarrollo, que intentó acompañar a la ideología del desarrollo, dejó el puesto a una reflexión teológica más profunda, que parte de la realidad del continente” (Bimbi, 1979: 163).

109 El peruano José Carlos Mariátegui fue un de los intelectuales latinoamericanos que trató con mayor tino la cuestión. Partiendo desde una perspectiva marxista supo adaptar la visión más general y abstracta de la teoría a las características y especificidades de la realidad peruana y de la población indígena en los años veinte. Fue capaz de superar una interpretación reduccionista del concepto de clase -como ha sucedido en bastantes ocasiones desde la izquierda- y logró ampliarla hacia una conceptualización más amplia que permitiera captar el “problema del indio” en su totalidad, incluyendo también la perspectiva étnica. Véase: Mariátegui, J.C. (1994) *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Amauta.

110 Como ejemplo paradigmático, la distancia que existió entre los procesos revolucionarios ocurridos en la región en la segunda mitad del siglo XX y las poblaciones indígenas, así sucedió en la incursión guerrillera del Ché Guevara en el Oriente boliviano o la difícil relación entre los sandinistas y el pueblo Miskito.

111 La llegada del Estado y de estas empresas supuso que comenzaran a darse nuevos procesos organizativos entre los indígenas amazónicos, como ocurrió en Ecuador con la Federación Shuar, en Perú con la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP) o en Bolivia con la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB).

4) La emergencia de una *intelligentsia* indígena. Con los procesos de migración a la ciudad comienza a surgir una nueva generación, hijos de migrantes, que empiezan a ir a la universidad y a entrar en contacto con distintas fuentes de pensamiento de la época, lo que provoca un cambio en el tipo de liderazgo indígena (en el que había predominado la dirigencia de las comunidades y el modelo de autoridad basada en la edad). El auge de esta generación produjo la irrupción de una serie de ideólogos indígenas que fueron quienes asumieron la dirección de los nuevos movimientos indígenas¹¹².

5) Demandas de participación. Stavenhagen (1992, 1996) señala el efecto de las “culturas de resistencia” indígenas frente a los diversos procesos de reforma impulsados por las elites políticas, que produjeron nuevos fenómenos, imaginarios y el inicio de una serie de reivindicaciones y demandas de ciudadanía.

6.3. La *ventriloquia*, un juego de voces entre los indígenas y el Estado en Ecuador

Acorde a Becker (2012), a pesar de haber tenido cierta relevancia como movimiento cultural y de haber sido un fenómeno de estudio¹¹³, el indigenismo no se concretó en Ecuador como política de Estado, a diferencia de otros países de la región. Ello se debió, fundamentalmente, al fenómeno de *ventriloquia* (Guerrero, 1997) que caracterizó las relaciones entre indígenas y Estado, y al fuerte paternalismo con el que las elites analizaron lo indígena¹¹⁴

112 El caso más notable es el del indianismo, ideología política que nace a partir de intelectuales orgánicos indígenas durante la década de los años setenta ante el creciente desencuentro con las izquierdas nacionales, y que recoge sus principales lineamientos programáticos en distintos manifiestos y escritos de este periodo. El inicio más visible de este pensamiento a nivel regional puede ubicarse en la I y II Reunión de Barbados celebradas en 1971 y 1977, respectivamente, y en las que se manifiesta la importancia de que la “liberación” del indígena venga por su propia mano sin intermediación interesada o paternalista.

Para Cancino (2005), “el indianismo como discurso filosófico, ideología, acción organizada y proyecto histórico es una creación de los propios pueblos indígenas” (2005: 2). Para Stavenhagen, nació “como una alternativa al vacío ideológico (en cuanto a pueblos indígenas se refiere) de las principales filosofías políticas tanto liberales como marxistas” (Stavenhagen, 1996: 73).

Una completa compilación de textos indianistas puede encontrarse en Bonfill Batalla, G. (1981): *Utopía y revolución: el pensamiento político de los indios en América Latina*, México: Nueva Imagen. Para una explicación detallada de la ruptura entre la izquierda clásica y esta nueva generación de intelectuales indígenas para el caso boliviano en García Linera, Á. (2007): “El desencuentro de dos razones revolucionarias. Indianismo y marxismo” en *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, n. 3, Buenos Aires: CLACSO.

113 Para un análisis sobre el estudio del indigenismo en Ecuador, véase: Clark, K. (1999): “Indigenistas, indios e ideologías raciales en el Ecuador (1920-1940)”. *Íconos*. 7, pp. 78-85.

lo que, para el autor, supuso la génesis de un movimiento indígena autónomo (Becker, 1995)¹¹⁵.

La principal instancia estatal que se creó fue el Instituto Indigenista Ecuatoriano (IIE), en 1943. Sin embargo, para Becker (2012: 46) esta institución careció de verdadero impacto, debido a la falta de fondos y al escaso interés del Gobierno (hasta uno de los fundadores del instituto, Pío Jaramillo Alvarado¹¹⁶, se lamentó de esta ausencia de apoyo).

Otra institución, la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) (fundada en 1944 como un brazo de la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE) -y vinculada al Partido Socialista Ecuatoriano (PSE) que pronto se convertiría en Partido Comunista-) sí tuvo mayor relevancia aunque su naturaleza ha suscitado controversias sobre su nivel de autonomía. Por un lado, un conjunto de autores (Bonilla, 1991; León, 1991; Selverston, 1994; Rivera, 1998; Pallares, 2002; Van Cott, 2005, Yashar, 2005) considera que no fue otra cosa que una extensión del PSE y que fueron los comunistas los que marcaron las directrices a los indígenas según sus propios intereses y su visión de clase, con el fin de “convertirlos” en proletariado. Por el otro, Becker argumenta que este planteamiento, aún siendo el prototípico en otros contextos, no puede aplicarse para el caso de la FEI, ya que esta organización sí habría permitido un amplio margen de autonomía indígena.

El fondo de esta discusión gira en torno al debate antes planteado sobre las relaciones entre la izquierda y los indígenas. Para Becker (2012), fueron los indígenas ecuatorianos los que tuvieron un destacado rol al interior del Partido Comunista, y no a la inversa, hasta el punto de que asumieron puestos en la dirección del partido con la particularidad añadida de contar con una notable presencia de mujeres en esos órganos de dirección (destacan los casos de Dolores Cacuango, Angelita Andrango o Tránsito Amaguaña).

114 Becker (2007: 137) señala cómo la Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE), plataforma sobre la que se apoyó Velasco Ibarra para la campaña electoral de 1944, escenificó esta actitud, defendiendo la importancia de los indígenas al tiempo que los consideraba campesinos.

115 La falta de una institución indigenista fuerte evitó que se creasen mayores relaciones de clientelismo, lo que posibilitó unas mejores condiciones de movilización (Becker, 2012: 59) a diferencia de otros países, como el caso de Perú con Velasco Alvarado, donde la penetración estatal en zonas rurales fue fortísima y se generalizaron símbolos de origen indígena, rasgos que explicarían en parte por qué no se dio después un movimiento indígena más fuerte (Pajuelo 2007). Otro rasgo fue la menor dependencia que tuvieron los indígenas ecuatorianos de intelectuales mestizos urbanos, circunstancia que facilitó un planteamiento desde las propias bases indígenas (Becker, 2012: 53).

116 Para Ibarra (1999), se trata de una de las principales figuras del indigenismo ecuatoriano, especialmente su obra *El indio ecuatoriano. Contribución al estudio de la sociología nacional*. Quito: Imprenta Nacional, 1922.

Las principales líneas programáticas de la federación reflejaban esta mezcla entre elementos de clase y aspectos étnicos (Larco y Espinosa, 2012). Por un lado, se demandaba el fin del *huasipungo*, el reparto y entregas de tierras, la subida de los salarios, la mejora de la vivienda y de las prestaciones sociales, el acceso al crédito, y una mayor tecnificación en el campo -todas ellas demandas campesinas-; y, por otro, se reclamaba la eliminación de toda discriminación contra las mujeres indígenas (reflejo de la importante presencia de las mujeres), la defensa y afirmación de la cultura indígena, el derecho a recibir la enseñanza y expresarse en el propio idioma y la aprobación de un fuero penal específico para los indígenas.

A finales de la década de los años cincuenta y comienzos de la siguiente, se extendió por la sierra ecuatoriana una serie de paros y movilizaciones¹¹⁷ que plantearon el fin del sistema de hacienda, del sistema social de *huasipungo* y la aprobación de una reforma agraria que comenzó a incluirse en todos los programas políticos¹¹⁸. En 1960, el propio Velasco Ibarra tuvo que presentar su candidatura con la promesa de llevar adelante dicha reforma aunque, una vez electo, nunca lo hiciese, lo que terminó costándole la Presidencia, derrocado apenas unos meses después. Finalmente, en 1964, se aprobó la Ley de reforma agraria y colonización y se creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización. Casi una década después, en 1973, el Gobierno militar de Rodríguez Lara aprobó una nueva ley de reforma agraria que, en este caso, establecía las bases para las futuras políticas neoliberales (Albó, 2008: 125).

Estas leyes supusieron el fin del *huasipungo* y, al menos sobre el papel, implicaron la protección de ciertos derechos indígenas (como el derecho a un salario). Sin embargo, más que aplicarse una redistribución de la tierra a los grandes hacendados, con los programas de reforma se implementó un proceso de colonización que provocó la toma de tierras de la Amazonía (medida que generó fuertes conflictos entre los indígenas amazónicos y los colonos). Las reformas también conllevaron un proceso de tecnificación del campo que tuvieron como consecuencia un éxodo rural y la subsiguiente aparición de grandes bolsas de pobreza urbana, producto de la migración.

117 Destacó, sobre todo, la marcha encabezada por indígenas en diciembre de 1961, en la que doce mil personas de zonas rurales tomaron Quito demandando cambios en el campo (Becker, 2012: 58 y Becker y Tuttillo 2009: 202).

118 Ya en 1937, como respuesta al problema de la tierra, se había aprobado una ley de comunas cuyo fin principal fue el de incorporar a las comunidades indígenas en las estructuras del Estado, medida que, según Rhon (2003), reflejaba la actitud paternalista de la época. Si bien, dicha normativa no resolvió el problema, lo que provocó que la demanda de reforma agraria siguiese siendo una de las principales banderas de reivindicación indígena durante los años posteriores.

Becker y Tuttillo (2009: 199-229) recogen dos interpretaciones distintas sobre el porqué de estas reformas. Por un lado, citan la visión de Guerrero (1983), quien argumenta que fueron producto de la creciente presión que ejercieron desde abajo los campesinos y los indígenas, a través de acciones de rebelión, toma de tierras, movilizaciones y paros; y, por el otro, a Barsky (1988), para quien se trató, más bien, de una iniciativa innovadora por parte de un grupo de terratenientes “iluminados”.

En cuanto a nivel organizativo, la FEI comenzó a perder influencia hasta prácticamente convertirse en un actor marginal y ser sustituida por nuevas organizaciones debido, sobre todo, a su implicación con las dos reformas, lo que provocó que, una vez conseguido el objetivo, su capacidad para influir y proponer pareciese agotada, a pesar de que el resultado de tales medidas no fue todo lo satisfactoria que la propia organización había esperado¹¹⁹.

119 Otro factor decisivo en el declive de la FEI fue la mayor presencia de personas ajenas al movimiento indígena que se había ido conformando al interior de la organización y el surgimiento de otras organizaciones que comenzaron a competir con ella.

Capítulo 7. El agotamiento del desarrollismo y el protagonismo de los militares en un Estado cada vez más autoritario

7.1. *Manu militari* para el adiós a la democracia como ideal

Los procesos nacional-populares terminaron transformándose en un conglomerado de políticas de corte desarrollista cuyos objetivos principales fueron la modernización del Estado, la creación de un mercado interno, la implementación de un modelo económico basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y el establecimiento de un régimen corporativo a partir de una alianza interclasista. El peso inicial del pueblo fue sustituido, poco a poco, por criterios de eficiencia y, con ello, la representación perdió relevancia. El Estado se consolidó como el centro rector de la política y el motor de la economía, rasgos que favorecieron la emergencia de una nueva elite de tipo industrial y, sobre todo, un creciente protagonismo de los militares.

Presencia militar que pasó a primer plano cuando con el agotamiento de las políticas desarrollistas y la aprobación de las primeras medidas económicas de corte neoliberal, las demandas sociales comenzaron a desbordar los nuevos límites impuestos, lo que tuvo como reacción un endurecimiento de la mano militar y una restricción de libertades y derechos fundamentales, en un modelo de Estado que O'Donnell (1996) caracterizó de Burocrático-Autoritario (durante la década de los años setenta y parte de la de los ochenta, en casi todos los países -especialmente en el Cono Sur¹²⁰- se dieron casos de represión, persecución y ejecución de activistas y militantes¹²¹).

120 Probablemente, el ejemplo más significativo es el ataque que los militares chilenos perpetraron contra el Palacio de la Moneda en 1973 y que supuso la muerte del Presidente Salvador Allende y el inicio de un periodo de dictadura militar que duraría quince años.

121 Se calcula que en Argentina fueron “desaparecidas” cerca de 30.000 personas durante el periodo de dictadura

Estas consecuencias fueron la muestra más rotunda de que el proceso de industrialización no había conseguido sustituir la tradicional dependencia de las materias primas, lo que -junto a la débil integración regional- terminó provocando un importante déficit en la balanza de pagos¹²². Un deterioro en los términos relativos de intercambio que se hizo cada vez más insostenible y que a comienzos de la década de los ochenta -con el cambio de tendencia en los precios de las materias primas (a la baja) y la subida de los tipos de interés internacionales- llevó a una política de ajuste estructural, a la aplicación de medidas neoliberales y a la crisis general de los Estados latinoamericanos (Palazuelos, 2000).

Ni el periodo nacional-popular ni el intento desarrollista habían logrado superar algunos de los principales problemas estructurales que aquejaban a la región, muchas de las promesas proclamadas fueron perdiendo fuerza y ni la burguesía nacional lo fue tanto¹²³, ni los indígenas resultaron tan campesinos, ni las clases medias habían sido verdaderamente atraídas a un proyecto que tampoco consiguió consolidar un Estado-nación moderno.

En el caso de Ecuador -que tiene sus propias peculiaridades¹²⁴-, con el descenso en el precio de las exportaciones del cacao, primero, y del banano, después, comenzó a aplicarse una serie de políticas de tipo desarrollista, con la intención de generar cierta industria y dinamizar así el mercado interno. No por casualidad se creó en 1959 la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA). Sin embargo, como explica Acosta (2006: 112-118), estas políticas no alteraron el

militar, mientras que en Chile se cifra en 40.000 las personas víctimas de la dictadura de Pinochet.

122 Al tiempo que aumentaba la dependencia tecnológica y financiera, crecían las dificultades para exportar productos con tecnología incorporada debido a que el excesivo proteccionismo había terminado por fomentar prácticas rentistas entre las empresas y mercados cautivos. A esa escasa competitividad se unía el hecho de que tampoco se conseguía generar empleo y que había que hacer frente al pago de royalties a unas empresas transnacionales que cada vez tenían una mayor presencia.

123 La burguesía industrial había girado, cada vez más, su mirada hacia el exterior, buscando nuevas oportunidades a partir de una alianza transnacional con el capital extranjero y una nueva inserción en los mercados internacionales. Agotado el modelo de industrialización y con la caída de la agro-exportación, aparecía un nuevo escenario de países abiertos a la inversión extranjera. En ese contexto, las demandas sociales que habían ido creciendo durante las décadas anteriores y la emergencia de partidos socialistas y comunistas chocaban con la ortodoxia económica que se iba a instaurar y con la necesidad que tenía la élite de crear países estables para ganar la confianza de tales inversores. Este objetivo se antepuso a la participación política, incluso a través de la coacción física, como dejaron patente las dictaduras militares.

124 Si las grandes transformaciones socio-económicas se habían dado durante las décadas de los años veinte a cuarenta en América Latina, en Ecuador no fue hasta los cincuenta cuando estos cambios comenzaron a ser relevantes. Ello se debió, en buena medida, al *boom* del banano que, a diferencia de lo que había ocurrido con el cacao, modificó la estructura de la propiedad, ya que tras este cultivo había un heterogéneo conglomerado de productores.

patrón primario-exportador ni la emergente burguesía industrial llegó a romper con los sectores de poder tradicional (núcleos exportadores de la costa y hacendados en la sierra).

Con respecto a este último rasgo, Conaghan (1988), quien hace un detallado estudio sobre la evolución de las élites políticas, militares y económicas en el Ecuador durante el siglo XX, distingue a la clase dominante ecuatoriana de otros países por su grado de unidad y su nivel de conservadurismo. Aunque formada por distintas fracciones (lo que, en ocasiones, provocó tensiones), finalmente siempre se respetaron ciertos límites, de tal modo que aunque “lucharan por el control del Estado, ese poder nunca fue utilizado por ninguna fracción para destruir a las otras” (Conaghan, 1988: 36)¹²⁵.

No es de extrañar, por lo tanto, que la emergencia de una burguesía industrial no supusiera realmente la aparición de nuevos actores sino, más bien, la reconversión de las antiguas élites a las nuevas circunstancias¹²⁶. Sólo la presencia del populista Bucaram, primero (que no logró ser Presidente por un golpe de Estado previo a las elecciones de 1972), y, del reformismo militar de Rodríguez Lara (perteneciente a la fracción progresista del ejército, y en quien se había pensado como solución a Bucaram), después, provocaron ciertas fracturas en esa unidad.

La presencia militar en Ecuador no era nueva. El antecedente más claro fue la Revolución Juliana de 1925, cuando un grupo de jóvenes oficiales intentó aplicar una política reformista con la intención de superar el modelo agro-exportador. El protagonismo militar durante estos años aun relevante fue intermitente (el general Enríquez Gallo, de 1937 a 1938; una junta de cuatro oficiales de 1963 a 1966¹²⁷; desde 1972 a 1976, el general Rodríguez Lara¹²⁸ y el posterior

125 El periodo del *boom* del cacao no supuso mayores enfrentamientos entre la costa y la sierra, como tampoco lo fue el posterior desarrollo de una burguesía serrana textil exportadora y otra costeña de tipo comercial importadora. Esta complementariedad provocó que las élites económicas pelearan por el control del Estado pero sin que éste fuese utilizado como un instrumento para eliminar al otro.

126 La burguesía industrial ecuatoriana no miró tanto hacia la construcción de un mercado interno como hacia fuera, a través de la exportación de productos semi-elaborados (cacao, café y el desarrollo de una industria camaronera), que durante la década de los años setenta adquirieron un mayor impulso gracias a las propias oportunidades que ofrecían los mercados internacionales y a los subsidios estatales. En este proceso el Estado tuvo un papel clave tanto por las políticas proteccionistas iniciales como por la labor ejercida después por la JUNAPLA y las importantes cantidades en crédito que, posteriormente, otorgaría la Corporación Financiera Nacional.

127 Durante el periodo 1963-1966, la Junta militar tuvo entre sus objetivos prioritarios emprender un proceso de centralización y modernización del Estado y ejercer como “vanguardia de la burguesía industrial” (Velasco, 1981: 208 cit. en Acosta, 2006: 113).

128 El Gobierno de Rodríguez Lara se caracterizó por el desarrollo de cuatro ejes fundamentales: 1. la importancia del petróleo. El Estado comienza a tener participación política como actor independiente y a negociar directamente con las compañías multinacionales, como interlocutor directo, con el suficiente poder como para

triumvirato militar que gobernaría hasta la instauración del régimen democrático en 1979¹²⁹) y se caracterizó por haber sacado adelante varias reformas agrarias (la ley de comunas de 1937, y las dos leyes de 1964 y 1973), por haber impulsado la política petrolera en la Amazonía y por haber aplicado programas industrializadores y paquetes de reforma del Estado¹³⁰.

Para Liisa North (2006), estos periodos militares se caracterizaron por su visión integradora. Desde la Revolución Juliana de 1925 hasta el Gobierno de Rodríguez Lara, se dieron distintos intentos de construcción nacional, basados en una percepción redentora de sí mismos frente a lo políticos tradicionales, cuyo liderazgo fue considerado corrupto e incapaz, en base a lo cual justificaron intervención en política, con una visión mezcla de “mesianismo y paternalismo” (Cuesta y Ortiz, 2007: 668)¹³¹. Los militares emergieron así como una alternativa a los intereses regionales de las oligarquías terratenientes de la sierra y de la élite comercial-financiera de la costa. Una tendencia que sólo se vio truncada durante el triunvirato de 1976, “[que] llevado por los intereses dominantes, cambió la política económica y social bruscamente hacia la derecha” (North, 2006: 89).

dejar de depender de las tradicionales élites industriales; 2. el protagonismo de la planificación. Condensada en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo aprobado en 1972, en el que se sintetiza la visión desarrollista del Gobierno y su programa de reformas a través de la JUNAPLA; 3. los planes de reforma agraria. Con la nueva ley de 1973 se refuerzan los elementos que ya contenía la norma de 1964; y 4. una perspectiva nacionalista. Como señala Conaghan (1988: 84) este periodo no es tan estatista como nacionalista, en el sentido de que la visión de los militares fue generar unas mejores condiciones para la acumulación del capital, a través de la construcción de infraestructuras y de la captación de capital internacional.

129 En 1972, producto de una alianza entre militares, tecnócratas estatales y élites económicas, se dio un golpe de Estado que otorgó la Presidencia a Rodríguez Lara (ante la eventual victoria de Bucaram). Para la élite económica, los militares eran vistos como un mal menor ante la posibilidad de que Bucaram llegase al poder y la inestabilidad que, para sus intereses, pudiera ello generar. Si bien, las relaciones con Rodríguez Lara no fueron del todo armónicas debido a su perfil reformista. De hecho, en 1976, un triunvirato militar -con representantes de la facción más conservadora del ejército- derrocó a Rodríguez Lara con el apoyo de la élite económica, que había visto un peligro en algunas de las reformas del general.

130 Si bien, las medidas de los militares terminaron provocando un embudo económico. Durante el periodo de Rodríguez Lara, el crecimiento a partir del petróleo y los créditos a bajo interés tuvieron como consecuencia un fuerte endeudamiento. Situación que se agravó con la caída de los precios del petróleo y las restricciones impuestas al préstamo internacional por la Administración Reagan en 1982. Un año después, en 1983, con Osvaldo Hurtado de Presidente, Ecuador firmaba la primera Carta de Intenciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y procedía a la nacionalización de la deuda privada (por exigencias del propio FMI y del Banco Mundial). En 1984, se comenzaron a aplicar importantes recortes con el Gobierno de Febres Cordero, con un marcado carácter autoritario. En 1992, durante el mandato de Sixto Durán, las medidas de corte neoliberal se implantaron en toda su magnitud, con la liberalización del mercado financiero, la reducción del gasto social, el “adelgazamiento” del Estado y la reforma tributaria, entre otras medidas de ajuste estructural con el fin de afrontar el pago de la deuda.

131 Méndez (2006) señala que, en general, la actividad de los militares en los países centro-andinos se ha caracterizado por su ambigüedad puesto que sin dejar de ser regímenes autoritarios, en algunas ocasiones, también entablaron alianzas con sectores populares y campesinos (cita los casos de Barrientos en Bolivia, y Velasco Alvarado en Perú). Además, “han adoptado no pocas veces posturas críticas frente a las oligarquías nativas y al imperio estadounidense” (2006: 15).

7.2. Indígenas y militares en Ecuador: un acercamiento que hizo de la necesidad, virtud

En su relación con los indígenas, los militares consideraron imprescindible su integración en el proyecto nacional (Ortiz, 2006). Como explican Cuesta y Ortiz (2007: 683), la visión jerárquica del ejército se proyecta al país cuando gobierna, de forma que los indígenas forman la base de una pirámide en cuya cúspide se sitúan los propios militares. Para los militares, los indígenas fueron a) agentes del desarrollo del campo; b) base proletaria en el proceso de desarrollo industrial urbano; c) guardianes en las zonas fronterizas de la Amazonía; y d) jornaleros en las plantaciones de la costa. Y aunque los niveles de represión no tuviesen el grado de violencia de otros países de la región (se prefería el uso de lo que se denominaron acciones “disuasivas y preventivas”), tampoco puede obviarse el hecho de que las Fuerzas Armadas ecuatorianas formaban parte de la Alianza para el Progreso¹³².

La reforma agraria, el mayor protagonismo del Estado y la relevancia del petróleo llevaron a importantes cambios en las estructuras económicas y sociales del país, así como a la aparición de nuevas formas de asociación política, entre las que destacó el desarrollo de un incipiente movimiento indígena que comenzaba a actuar unido a nivel de todo Ecuador.

Las primeras organizaciones indígenas que se fundaron en la sierra durante estos años fueron la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC), en 1968; la ECUARUNARI, en 1972 y, la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE), en 1980). De entre ellas, la ECUARUNARI fue la que con mayor claridad incluyó el componente indígena entre sus principios¹³³. El caso de la FENOC fue distinto. Nacida con un perfil claramente campesino (se integró tanto en la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) como en la organización agrarista Vía Campesina) y vinculada a la

132 Iniciativa promovida por el presidente estadounidense John F. Kennedy que, en su origen, tenía la intención de convertirse en un programa de ayuda y cooperación económica, política y social del Norte con el Sur. Sin embargo, con el asesinato del Presidente, su aplicación definitiva estuvo más relacionada con una estrategia militar estadounidense basada en la política de influencia en la región y seguridad nacional.

133 Surgida en 1972, la ECUARUNARI nació estrechamente vinculada a núcleos progresistas de la iglesia católica (Albó, 2008: 124) situados, sobre todo, en la provincia de Chimborazo, con la figura del obispo de Riobamba, Leónidas Proaño, como su máximo impulsor.

Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos¹³⁴, no fue hasta 1988 cuando incluyó en sus siglas la “I” de Indígenas (años después introdujo también la referencia a los pueblos afroamericanos, con lo que pasó a denominarse FENOCIN). La FEINE, por su parte, nació después de la ECUARUNARI y lo hizo en contraposición a ella, vinculada a los evangélicos de la provincia de Chimborazo y con un carácter eminentemente conservador.

Mientras tanto, en la Amazonía, se habían comenzado también a dar una serie de procesos que llevaron a la fundación de varias organizaciones indígenas, aunque con una evolución muy distinta a la de la sierra. La presencia del Estado hasta ese momento había sido muy limitada (no existía el sistema de hacienda de la sierra) y fueron, más bien, las congregaciones religiosas las que establecieron contacto con la población, lo que generó un tejido organizativo a partir de las misiones, como espacios en los que las identidades colectivas fueron (re)formadas y la resistencia promulgada (Lucero, 2006: 101)¹³⁵. Sin embargo, las transformaciones económicas que se dieron durante la década de los años sesenta (reforma agraria, creación en 1964 del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), importancia del petróleo) generaron nuevas condiciones de vida para los indígenas amazónicos, sobre todo con la llegada de los colonos y las transnacionales¹³⁶.

Estos cambios provocaron que los indígenas amazónicos comenzaran a organizarse frente a lo que consideraron una invasión y ante la penetración de la ideología nacionalista que había empezado a darse durante los gobiernos militares. En este contexto, los salesianos se convirtieron en aliados clave de los indígenas y contribuyeron de forma esencial en la fundación en 1964 de la primera organización indígena amazónica, la Federación de Centros Shuar¹³⁷, creada en rechazo a estos procesos¹³⁸.

134 No fue hasta los años setenta cuando rompió su vinculación con la iglesia católica y dio un giro hacia principios socialistas.

135 Una de las congregaciones que más presencia tuvo en la zona fue la de los salesianos. Tanto fue así que en 1935, con Velasco Ibarra como Presidente, se acordó formalmente un acuerdo con dicha orden con el fin de civilizar a los llamados *jíbaros* (Lucero, 2006: 101).

136 Durante los años de reforma agraria, la población en la zona creció un 135% (entre 1962 a 1974, según datos de Davis, 1996 cit. en Lucero, 2008: 105).

137 Precursora de otras organizaciones amazónicas que fueron creándose en varios distintos países de la región. Al igual que en la sierra, la iglesia católica tuvo un importante papel en el tejido organizativo indígena de la Amazonía. Brysk (2004) documenta dicho impacto, sobre cómo los salesianos -de origen italiano- influyeron en el nacimiento de la Federación Shuar en la Amazonía, y cómo Leónidas Proaño se convirtió en un auténtico mediador con las autoridades locales en la sierra.

138 La Federación permaneció vinculada a la orden religiosa hasta 1969, cuando declaró que el rol de las misiones dejaba de ser político para circunscribirse únicamente a lo religioso. En 1976, con el manifiesto *Solución original*

En relación con el Estado, la fundación de la Federación tuvo un resultado ambiguo puesto que, a pesar de ser una organización independiente, su creación supuso la aparición de un nuevo interlocutor con el que negociar la implantación de los planes de desarrollo pero, sobre todo, un aliado en la defensa estratégica de los territorios fronterizos con el Perú¹³⁹ (Hendricks, 1993).

El proceso organizativo indígena dio un importante salto cualitativo en agosto de 1980, cuando las distintas organizaciones amazónicas se articularon en una sola, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), bajo liderazgo de los Shuar y con la participación de la Federación de Organizaciones Indígenas del Napo (FOIN)¹⁴⁰, la Federación de Nacionalidades Indígenas de Sucumbíos (FOISE)¹⁴¹ y la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP)¹⁴².

Aunque el momento cumbre llegó apenas unos meses después, en octubre del mismo año, con un encuentro entre miembros de la ECUARUNARI y la CONFENIAE que terminó con la creación del Consejo Nacional de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE). En base al relato histórico de su primera presidenta¹⁴³, Blanca Chancoso¹⁴⁴, se expone ahora el curso de este proceso organizativo que llevó a la constitución de la primera gran organización indígena a nivel de todo el país.

Tras los primeros años de actividad, la ECUARUNARI comenzó a plantearse la necesidad de establecer alianzas no sólo con actores de la sierra -como los sindicatos- sino también con los indígenas del Oriente. Este planteamiento surgió en paralelo a nuevas demandas que transcendían la tradicional reivindicación de reforma agraria, y que reclamaban un proceso de democratización del país, a través del reconocimiento del voto a la población indígena, del derecho a tener sus propias autoridades y de la erradicación del analfabetismo.

a un problema actual, se declaró la independencia total de las misiones (Lucero, 2008: 101).

139 De hecho, las poblaciones indígenas del territorio amazónico ecuatoriano tuvieron un rol importante en la guerra del Cenepa contra Perú en 1995.

140 Consolidada en 1973.

141 Fundada en 1978.

142 Creada en 1979.

143 Basado en una exposición oral de Blanca Chancoso durante el encuentro de Amautas celebrado en Riobamba en agosto de 2011.

144 Previamente había sido ya secretaria general de la ECUARUNARI.

En este contexto, la expulsión del país del Instituto Lingüístico de Verano (ILV)¹⁴⁵ en 1980 fue considerada una de las primeras victorias que, como movimiento, consiguieron los indígenas. Una reclamación que vino precedida por las acusaciones indígenas de que la institución había provocado divisiones internas en las comunidades, emprendido un ataque contra su cultura y favorecido la entrada de empresas multinacionales en los territorios amazónicos, aparte de fomentar políticas educativas, sanitarias y de planificación familiar que contradecían sus usos y costumbres¹⁴⁶.

La formación del CONACNIE supuso la unión de dos mundos que habían transitado por caminos distintos. Por un lado, los indígenas de la Sierra -con predominancia Kichwa- procedían de un sistema organizativo basado en el sistema de hacienda y *huasipungo*. Por el otro, los amazónicos -con mayor diversidad (además de Kichwas, destacan las nacionalidades Shuar, Achuar y Waorani, entre otras)- apenas habían tenido contacto con el Estado, más allá de la mediación de las congregaciones religiosas y las misiones, lo que provocó que sus demandas también fuesen distintas: mientras que en la sierra se reclamaba la redistribución de la tierra y una reforma agraria, en la Amazonía se invocaba a los derechos de autonomía territorial y autodeterminación.

Como plantea Becker (2011a), el CONACNIE tuvo la capacidad de articular estas diferencias y de lograr una síntesis programática que permitió la unidad del movimiento indígena, combinando el componente más clasista de la Sierra con el más étnico de los amazónicos. Postura que quedó reforzada en 1984, con el segundo encuentro del CONACNIE, en el que se enfatizó esta combinación a través de una doble afirmación sobre su posición de clase y su identidad como pueblos y nacionalidades (2011a: 8).

Chancoso describe cómo esta unión tuvo de fondo una pregunta central *¿qué soy yo?* Una interrogante sobre la identidad que, entre los indígenas de la sierra, surgió tras las reformas

145 Vinculado a grupos evangélicos de Estados Unidos, tenían una política regional para América Latina de penetración en áreas donde vivían poblaciones indígenas con el fin último de favorecer la implantación de compañías petroleras en dichos territorios. En 1952 comenzó su actividad en Ecuador y fue expulsado en 1980.

146 Al respecto véase una entrevista realizada a Blanca Chancoso en la que narra estas prácticas del ILV. Puede consultarse en Fondo Documental / Narrativas de Mujeres Indígenas / FLACSO Ecuador. Disponible en línea (Última consulta 08/01/14): http://www.flacso.org.ec/docs/BLANCA_CHANCOSO_5.pdf

agrarias y con el inicio del proceso de liberalización: ya no se sentían propiamente campesinos pero tampoco eran iguales al resto de los ciudadanos. Fue a partir de estos debates (VER TABLA 3) como surgió un acercamiento progresivo con los indígenas amazónicos, encuentros que terminaron llevando primero a la constitución del CONACNIE y, después, a la fundación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en 1986¹⁴⁷.

TABLA 3: Puntos de discusión en los orígenes del movimiento indígena ecuatoriano

| Preguntas | Qué | Contra quién | Cómo | Con quiénes |
|-------------------|---|---|---|---|
| Respuestas | - Tierra - Derechos Culturales - Liberación | - Imperialismo - Explotación - Discriminación | - Expulsión del ILV - Recuperar la tierra - Cultura y educación | Alianza entre indígenas, y con campesinos, obreros, estudiantes |

Fuente: Elaboración propia a partir del relato de Blanca Chancoso.

147 Confederación que se organiza en torno a pueblos y nacionalidades y que, como describe Albó (2008: 129), se caracteriza por el respeto y la autonomía de las distintas organizaciones que la constituyen, tanto a nivel federal como local. Con la unión en 1999 de los indígenas de la costa (donde el proceso organizativo había sido más lento debido, entre otras causas, al sistema de producción -en torno a las plantaciones- y a la mayor presencia de población afro-descendiente) termina de cerrarse el proceso organizativo de la CONAIE. Actualmente la CONAIE está formada por tres federaciones, con un reparto de delegados que se distribuye en el 45% para ECUARUNARI, el 30% para la CONFENIAE y el 25% para la CONAICE.

Capítulo 8. La transición a la democracia en un Estado que se siente metamorfoseado

8.1. La transición como solución, la consolidación como problema

De manera general, tras las dictaduras militares, se inició a finales de la década de los años setenta en América Latina un proceso de transición democrática en el que se fueron abriendo nuevos espacios a la representación mediante la participación en partidos políticos y elecciones periódicas.

Para O'Donnell (1989), hay que distinguir dos fases dentro de este proceso. Una inicial, en la que se sale de la dictadura y se pasa a escenarios más o menos democráticos, y otra posterior, relacionada con la consolidación de esa democrática, siendo esta última fase la verdaderamente problemática ya que, como señala Alcántara (1991), muchas de las “viejas” fuerzas políticas lograron sobrevivir -y hacerlo con notables márgenes de autonomía- mientras que una parte importante de los “nuevos” sectores democráticos no consiguieron enraizarse en la sociedad.

En ese sentido, O'Donnell (1993) considera que las democracias que se constituyen son ciertamente democracias políticas -en tanto poliarquías (en referencia a Dahl, 1971)- pero que arrastran una serie de *handicaps* que las aminoran: son delegativas, con una ciudadanía de baja intensidad¹⁴⁸ y Estados que aún conservan elementos autoritarios. Diferencia además dos tipos de transición, las que fueron producto del colapso de dictaduras militares represivas y economías destructivas (Argentina, Uruguay), y las que transcurrieron de forma pactada y, en general, incruenta (Brasil, Ecuador). Es este segundo tipo de transición el que entraña mayores dificultades para la consolidación de un régimen democrático debido a que al no haber una

¹⁴⁸ En dos dimensiones básicas: una referida a derechos liberales, y a la incapacidad de una buena parte de la población de no poder ejercerlos (por ejemplo, no tener acceso a la justicia o un mal trato por parte de las Administraciones Públicas o la policía) y la otra, a cuestiones más materiales, vinculadas a aspectos de redistribución económica.

ruptura, muchos de los actores del pasado perviven en el nuevo escenario, conservando además una importante capacidad de veto.

Una interpretación también sustentada por Schmitter (2011) quien, tras elaborar un estudio acerca de la evolución de los procesos de consolidación democrática¹⁴⁹, concluye que el segundo tipo de transiciones ha tenido unos resultados “decepcionantes” (2011: 15) debido a esa presencia de “viejos” actores y “una tendencia a congelar los privilegios existentes y hacer más difíciles las reformas redistributivas” (2011: 18).

Otra de las grandes limitaciones de esta fase de consolidación tiene relación con el hecho de que estos procesos llegasen acompañados de un paquete de políticas económicas neoliberales¹⁵⁰. Circunstancia que, como señala Lechner (1990), dejó un escenario contradictorio, con una etapa que ha terminado por conocerse como “década perdida”¹⁵¹ y que legó un tipo de democracias -caracterizadas por Cueva (1988) como “restringidas”- más dirigidas al control de la sociedad que a su participación, con el objetivo de asegurar las exigencias de la deuda externa y los programas de ajuste estructural.

Para Lechner (1996), los requerimientos derivados de estas políticas conformaron un modo de gobernar caracterizado por una combinación de elementos tecnocráticos y populistas¹⁵², que denomina “paradoja neoliberal” (1996: 5), ya que, para conseguir un Estado con menor protagonismo, fue necesario primero una fuerte intervención del mismo que adaptara las

149 En un artículo publicado veinticinco años después del trabajo clásico sobre transiciones que coordinó junto al propio O'Donnell: O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986): *Transitions for authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: John Hopkins University Press.

150 Los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial, OMC) presionaron a los Estados para que aplicaran una serie de reformas de ajuste estructural, puesto que consideraban que existían unas condiciones de excesivo proteccionismo, con empresas estatales deficitarias y una suerte de “populismo económico” que imposibilitaba el control del déficit público y de los salarios (Bresser, 1991: 15). En 1989, estas medidas se sintetizaron en lo que se denominó “Consenso de Washington”, cuyo origen fue una conferencia dictada por el economista del *Institute for International Economics* John Williamson que, *a posteriori*, se convirtió en un recetario para prácticamente todos los países. Dichas medidas se resumen en diez puntos fundamentales: 1. disciplina fiscal; 2. recorte del gasto público; 3. reforma tributaria; 4. liberalización financiera; 5. tipo de cambio determinado por el mercado; 6. liberalización comercial; 7. apertura a la Inversión Extranjera Directa (IED); 8. privatización de empresas públicas; 9. desregulación de los mercados; y 10. defensa de la propiedad privada.

151 Este escenario no deja de resultar paradójico si se considera que los procesos de democratización suelen ir acompañados de crecimiento económico, en línea de lo señalado por Pzeworski *et al.* (2000).

152 Este populismo llevó a lo que Paramio (1991) denominó “consumo político vertiginoso”, una tendencia por la que los Gobiernos perdían rápidamente su credibilidad si no lograban pronto resultados significativos, y que se caracterizó por la presentación de candidaturas muy personalizadas con líderes presentados como *outsiders* del sistema político.

políticas públicas a los criterios de competitividad del mercado internacional. Es en ese sentido en el que Paramio (1991) describe los Estados latinoamericanos como “grandes pero débiles”, en tanto carecen de la necesaria autonomía frente a otros actores con verdadera capacidad de veto (1991: 137).

Cavarozzi (1991) analiza cómo la incapacidad de los Gobiernos para gestionar estos procesos de reforma condujeron, en ocasiones, a una suerte de “ajuste caótico” (1991: 104), por el que se comenzaron a tomar medidas que, inconexas o producto de la improvisación, provocaron un “efecto amplificador” de los problemas estructurales que arrastraban los Estados. Para el autor, esta situación reflejaba el agotamiento de la matriz estado-céntrica que había predominado en la región desde la década de los años treinta, en la que aún convivían elementos de carácter democrático con otros claramente autoritarios (Cavarozzi, 1993)¹⁵³.

Para Garretón (1997), los ejes sobre los que se había asentado dicha matriz socio-política¹⁵⁴ (desarrollo, modernización, integración social y autonomía nacional) entraron en crisis con la aplicación de medidas neoliberales. Ante esta situación, el autor concluye que hay cuatro posibles salidas: o una descomposición de la matriz sin que se produzca su reemplazo por otra nueva; o una regresión a la matriz clásica; o una nueva matriz caracterizada por la autonomía y complementariedad de sus elementos; o la combinación de todas ellas en un mismo país.

La forma en la que instauró en Ecuador un sistema democrático tras el último Gobierno militar dificultó que se diese un “pacto fundacional” en el país debido, en buena medida, a que no existió un hito fundacional (Pachano, 2003: 118). Según León (2004), esa falta implícita de acuerdo sobre el funcionamiento de la democracia se convirtió en el principal riesgo de la misma, “la amenaza más persistente a la democracia provendría más bien de la ausencia de un proyecto democrático (...) no se propone un modelo de sociedad” (2004: 118-119).

153 Según Cavarozzi (1991), esta matriz había operado bajo principios de legitimidad fundacional y sustantiva pero, en cambio, no había logrado conseguir una legitimidad de procedimiento (1991: 99).

154 Para Garretón (1997), una matriz socio-política es aquella que “define las relaciones entre el Estado y sus diferentes dimensiones (unidad nacional, relaciones de dominación, agente de desarrollo e integración), el sistema de representación (instituciones, sistema de partidos) y la base cultural y socioeconómica de los actores sociales (sociedad civil y economía)” (1997: 14).

La transición a la democracia estuvo encabezada por unos militares que gozaban de cierto prestigio, rasgo que explica por qué pudo pasarse de un régimen a otro sin la necesidad de que se diese una Asamblea Constituyente (el proceso se dio bajo lo que se conoció como “Plan de Retorno” como parte del Plan de Reestructuración Jurídica del Estado¹⁵⁵). Como señala Verdesoto (1989), ese apoyo popular a los militares tuvo su origen, fundamentalmente, en el crecimiento económico que se dio durante su mandato: “El autoritarismo coincide con una fase de auge en la acumulación, lo que ha creado en la población una memoria social de bienestar y de aparente o real democratización social. La transición aparece como una respuesta a la demanda insatisfecha por democracia política sin cuestionamiento de la organización económica” (1989: 185).

Un imaginario que, junto a la habilidad de las “viejas” élites para dirigir el proceso, condicionó el desarrollo de la transición en el país y el tipo de democracia a la que se llegó. Ni hubo ruptura ni la transición fue producto de un levantamiento popular. Solo el descontento que empezó a extenderse entre los empresarios por los resultados de las primeras medidas de corte neoliberal aprobadas por el triunvirato militar, la creciente desilusión popular por la lentitud e ineficiencia de tales reformas, el aumento de los niveles de protesta entre los trabajadores y las luchas internas del ejército lograron dar impulso a un proceso de transición en el que, en todo caso, se mantuvo la buena imagen militar, lo que les permitió mantener una posición privilegiada (Isaacs, 2003: 263)¹⁵⁶.

El principal cambio que se prometió con la instauración de la democracia fue la inclusión de los partidos políticos. Si bien, esto no supuso tanto la aparición de nuevos actores como la agrupación de antiguos actores en torno a diferentes formaciones políticas. Además, a diferencia de los militares y de los sindicatos, los partidos no gozaban de demasiado prestigio, ya que siempre habían sido considerados representantes de unas elites minoritarias que aspiraban a controlar los poderes del Estado en su propio beneficio:

155 En 1978 se celebró un plebiscito donde la ciudadanía tenía que escoger entre una nueva Constitución (la de 1978) o la reinstauración de la Carta Magna de 1945. Finalmente, la primera logró más apoyos y se mantuvo vigente hasta la convocatoria veinte años después de -esta vez sí- una Asamblea Constituyente.

156 A pesar de que los Gobiernos militares en Ecuador no se caracterizaron por tener los mayores niveles de represión de la región, ello no significa que no hubiera importantes violaciones. Por ejemplo, durante el triunvirato, los partidos políticos estuvieron arrinconados y muchos líderes sociales fueron encarcelados o exiliados. No obstante, ese clima autoritario no impidió el desarrollo de unas relaciones corporativistas en las que los empresarios se agruparon en la Federación Nacional de Cámaras de Producción (FNCP) y los trabajadores, en el Frente Unitario de Trabajadores (FUT).

“Los partidos políticos en el Ecuador han sido descritos ya sea como oportunistas, personalistas o elitistas. A menudo utilizados por sus líderes únicamente como un vehículo electoral, a los partidos les ha faltado en general una coherencia ideológica o programática, han tenido una estructura y organización internas débiles, y han demostrado una marcada propensión hacia la fragmentación” (Isaacs, 2003: 266).

Este estigma pesó en la actividad de los partidos, que no lograron mejorar su imagen. La democracia partidista pronto se caracterizó por el elevado número de fracciones políticas y por la escasa lealtad de sus miembros. Durante estos años, los congresistas -una vez electos- se cambian con facilidad de bancada, los partidos se escinden (generalizando el transfuguismo) y los gobiernos se vuelven inestables debido a que son gobiernos de minoría, apoyados en coaliciones variables, cualidades que han dificultado la gobernabilidad del país¹⁵⁷.

Estas tendencias se vieron acrecentadas con la reforma electoral de 1994 -aprobada mediante referéndum- en la que se incluyó la posibilidad de presentar candidaturas independientes. Situación descrita por Conaghan (1994, 2003) como un escenario de partidos desdibujados, políticos y votantes flotantes e instituciones estresadas¹⁵⁸. De esta forma, los partidos no lograron finalmente cumplir un rol mediador entre el Estado y la sociedad debido a su incapacidad para favorecer formas de participación e integración y canalizar demandas sociales, lo que provocó que terminasen siendo un reflejo del elitismo más tradicional del país (sólo compensado por una fuerte retórica populista y por algunas prácticas clientelares), cierta nostalgia de la representación corporativista del periodo militar, y una disociación entre políticos y sociedad que generó un aumento de la informalidad de la política por la que, cada vez más, la resolución de los conflictos se dilucidaban por fuera de las instituciones (Pachano, 2003).

A la inestabilidad que caracterizó los primeros años de democracia en el país con los Gobiernos de Jaime Roldós¹⁵⁹ (1979-1981) y del demócrata-cristiano Osvaldo Hurtado (1981-

157 Sobre los gobiernos de minoría, Freidenberg (2008) ha caracterizado a Ecuador de la siguiente manera: “El hecho de que un presidente pueda resultar electo sin un bloque legislativo que lo respalde e incluso pueda tener que gobernar enfrentándose a un bloque opositor mayoritario es moneda común en el sistema político ecuatoriano (...) han sido excepciones los casos de gobiernos con bloques que fueran la primera mayoría” (2008: 52)

158 La desafección hacia los partidos provocó el auge de líderes populistas, cuyos votantes se apasionaban tan rápido como perdían la confianza. Ecuador se convirtió así en un claro ejemplo de “consumo político vertiginoso” (Paramio, 1991).

159 Tuvo que afrontar un Gobierno de minoría y una fuerte crisis política debido a la escisión de la CFP por el

1984), le siguió la Presidencia “de mano dura” del social-cristiano León Febres Cordero, cuyo mandato se distinguió por su carácter restrictivo¹⁶⁰ y por intensificar el paquete de medidas neoliberales.

En relación al aspecto económico, hay que aclarar que la transición no había supuesto una ruptura como tal del modelo de desarrollo del país. La aprobación en 1980 del Plan Nacional de Desarrollo fue la mejor muestra de que, a pesar de las medidas de carácter neoliberal aprobadas por el triunvirato militar, aún predominaba una visión en la que el Estado. Como señala Andrade (2003), en referencia a lo escrito por Hurtado a mediados de la década de los setenta -aún en época militar- en el libro *El poder político en el Ecuador*¹⁶¹, el proceso de transición se entendió como la culminación de un proceso mayor de modernización¹⁶².

Sin embargo, la llegada al poder de Febres Cordero supuso una ruptura con este esquema, iniciando un nuevo rumbo. Los años de *boom* petrolero quedaban ahora lejos. La caída de los precios del petróleo, el cada vez más acuciante pago de la deuda externa y la pérdida de competitividad de las exportaciones habían provocado que ya Hurtado tuviera que tomar algunas medidas de restricción del consumo y subida de tasas. En esa coyuntura, Febres Cordero -quien contaba con el apoyo de los principales grupos económicos del país¹⁶³- supo lograr la Presidencia -en segunda vuelta¹⁶⁴- con el discurso “pan, techo y empleo”. Sus principales políticas tuvieron como objetivo terminar con el intervencionismo estatal, poner fin al proceso industrializador, luchar contra la inflación y captar capital extranjero. Como apunta Conaghan

distanciamiento -que terminó en ruptura- entre él y el líder histórico de la formación, Assad Bucaram. Los militares se habían asegurado de que este último no pudiera presentarse a las elecciones (al no ser hijo de ecuatorianos) por lo que cedió la candidatura a su yerno, Jaime Roldós, con el significativo eslogan “Roldós a la Presidencia, Bucaram al poder”. Sin embargo, Roldós pronto se distanció de él, lo que le supuso -una vez Presidente- la retirada del apoyo de Bucaram. Dos años después, en 1981, su repentina muerte en un accidente de avión tampoco favoreció la estabilización de la situación sino que, más bien, incrementó las dudas debido a las especulaciones de si el accidente fue o no un atentado.

160 La emergencia de la guerrilla Alfaro Vive Carajo (AVC) provocó que el Presidente apelara al combate contra ellas para recurrir a algunas prácticas de persecución impropias de un sistema democrático.

161 Hurtado, O. (1981): *El poder político en el Ecuador*, Barcelona: Ariel.

162 Como antes se apuntaba a partir del análisis de Lechner (1996), con la transición transcurrieron dos procesos simultáneos, uno de democratización y otro de modernización, con un desequilibrio a favor del segundo, según el autor. Para Hurtado (1981), en cambio, la democratización sería la culminación de dicho proceso de modernización.

163 El hecho de que viniera de una familia de linaje de la costa y de que hubiera sido presidente de la Cámara de Industria de Guayaquil, así como uno de los principales azotes de Rodríguez Lara y también congresista opositor a Roldós y Hurtado, hacía que las élites económicas lo viesen como un perfecto candidato.

164 En primera vuelta había salido derrotado frente a Rodrigo Borja.

(1988: 132), el reagrupamiento de las fuerzas de derecha se produjo al calor de la creciente crisis económica, que dejaba cada vez menos espacio para la autonomía del Estado.

8.2. Con voto y palabra: la irrupción indígena

8.2.1. Una demanda por la inclusión y el reconocimiento, iguales aunque diferentes

Con los procesos de transición a la democracia, (re)surgieron los movimientos étnicos y, con ello, aparecieron nuevas demandas y percepciones sobre el Estado y la nación, en base a proyectos que “pueden producir respuestas fracturadas, precisamente porque los Estados confrontan sociedades complejas que no siempre comparten experiencias comunes” (Yashar, 2005: 7).

En este contexto, los indígenas demandaron su inclusión¹⁶⁵ en la comunidad nacional y su reconocimiento como ciudadanos “iguales pero diferentes”¹⁶⁶. Una doble dimensión que, según Lagos y Calla (2007), puede distinguirse en sus reivindicaciones, orientadas, por un lado, hacia lo simbólico (reconocimiento de sus costumbres, protección de su lengua y cultura) y, por el otro, hacia aspectos materiales (derechos socio-económicos, autodeterminación en el territorio, control recursos naturales): “Un tipo de reclamos exige el reconocimiento oficial de sus identidades y culturas étnicas mediante la inclusión de cláusulas en la Constitución Política del Estado que afirmen el carácter multicultural y pluriétnico de la nación. Un segundo grupo consiste de demandas más complejas y conflictivas dado que su objetivo es la restauración del control y protección de territorios indígenas” (2007: 13).

Con estas demandas en el horizonte, durante la década de los años noventa, los movimientos indígenas se convirtieron en protagonistas de varios países de la región¹⁶⁷ debido,

165 A este respecto, existe una fuerte correlación entre la pobreza y la población indígena. Siendo la población indígena quien ocupa las capas más pobres del país (Larrea y Montenegro, 2006).

166 Esta reivindicación por una ciudadanía “igual pero diferente” ha sido estudiada por varios autores como un nuevo modelo de ciudadanía étnica que incluya aspectos específicos de los pueblos indígenas no recogidos en la visión liberal, de forma que se combine la igualdad formal y general del desarrollo de los derechos con el reconocimiento de otros nuevos antes no tenidos en cuenta, específicos de la percepción de los pueblos y nacionalidades (Díaz Polanco, 1998; Harvey, 2007; Montoya, 2009).

167 Especialmente en Ecuador, Bolivia, México y Guatemala, donde los distintos procesos encabezados por

en buena medida, a una serie de acontecimientos que reforzaron su papel como actores políticos:

1) El surgimiento de organizaciones con capacidad de movilización. Junto a la CONAIE en Ecuador -la organización indígena más fuerte de América Latina (Yashar, 2005: 85)-, también tomaron protagonismo otras organizaciones en países como Bolivia (con la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, CIDOB; la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB, o el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, CONAMAQ), Perú (con la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, AIDSEP; o la Coordinadora Nacional de Comunidades Campesinas e Indígenas del Perú, CONACCIP), y Colombia (con la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC; o el Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC)¹⁶⁸.

Unas organizaciones que pronto se distinguieron por su capacidad para llamar a la movilización, encabezando una serie de marchas que introdujeron a los indígenas en el escenario nacional. En ese sentido, el levantamiento del movimiento indígena ecuatoriano en junio de 1990 supuso un punto de inflexión -“luego del levantamiento indígena, el conjunto del país quedó impactado” (Pajuelo, 2007: 46)- que influyó directamente en otros países como Bolivia donde, tan dos meses después, los indígenas del Oriente boliviano iniciaron una “Marcha por el territorio y la dignidad” desde la Amazonía hasta La Paz, atravesando medio país¹⁶⁹.

2) La capacidad para articular una propuesta política propia. Junto a las movilizaciones, las organizaciones consiguieron diferenciar sus planteamientos políticos de los de otras fuerzas políticas e, incluso, plantear demandas para toda la sociedad¹⁷⁰.

organizaciones indígenas a nivel nacional y regional se convirtieron en temas imprescindible en la opinión pública nacional y en la agenda política de cada país. A pesar de estar compuesto también por poblaciones muy heterogéneas, Perú sería una excepción dentro de este escenario. El impacto de las políticas rurales de Velasco Alvarado, las dificultades en el cambio de régimen de ciudadanía, la irrupción de Sendero Luminoso, el fujimorismo y la predominancia de la cultura chola están detrás de la incapacidad por consolidar organizaciones propiamente indígenas fuertes con capacidad de influir en políticas nacionales y locales como actores de peso. Son varios los autores que han analizado estas dificultades que han tenido los indígenas en Perú dentro de este contexto regional de emergencia étnica y el porqué de que el caso peruano ha sido distinto, con limitados resultados (Montoya, 1998, 133-176; Pajuelo, 2007; Yashar, 2005).

168 También destaca el aumento de contacto entre los indígenas de distintos países a través de encuentros tanto formales como informales que en ocasiones han terminado en la fundación de organizaciones transnacionales, como la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) o la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

169 Años más tarde, el uno de enero de 1994, los zapatistas también irrumpían en México con un levantamiento en el Estado de Chiapas.

170 Esta afirmación tiene matices según el país. Por ejemplo, mientras que en Ecuador, el movimiento indígena se

3) La presencia en los debates constituyentes. Las demandas indígenas se convirtieron en un aspecto ineludible en las discusiones constituyentes que vivieron varios países de la región, como ocurrió en los casos de Colombia (1990-1991), Ecuador (1997-1998) y Venezuela (1998-1999) o en los más recientes de Bolivia (2006-2007) y Ecuador (2007-2008).

4) La participación electoral. Durante este periodo, los indígenas comenzaron a participar electoralmente tanto de votantes como de candidatos¹⁷¹ en las diferentes escalas (local, regional y nacional), optando incluso a la Presidencia de la República¹⁷².

5) El reconocimiento a nivel internacional. Durante las décadas de los años noventa y de los dos mil, casi todos los países de América Latina se adhieren al Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en los países independientes de 1989¹⁷³. Además, la indígena guatemalteca Rigoberta Menchú es premiada con el Nobel de la Paz en 1992 y las Naciones Unidas (ONU) declaran en 1994 la década de los pueblos indígenas y en 2006 aprueban la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Junto a ello, se extienden una serie de redes informales (lo que Kerck y Sikkink, 1999, denominan “redes transnacionales de defensa”¹⁷⁴) en defensa de los pueblos indígenas, con el apoyo de diversos actores de la sociedad civil internacional.

caracterizó por su capacidad para plantear demandas generales, en Bolivia, buena parte de las propuestas se circunscribieron a demandas indígenas de una región determinada (dependiendo de la organización que las planteara).

171 Durante esta década nacen varios de los denominados partidos étnicos. Martí (2004) los define como aquella “organización autorizada para participar en las elecciones locales o nacionales, cuyos líderes indígenas y miembros, en su mayoría, se identifican a sí mismos como parte de un grupo étnico no gobernante y cuya plataforma electoral incluye demandas y programas de naturaleza étnica o cultural” (2004: 40). Para Assies (2009), estos partidos se distinguen por su carácter anti-sistema y se plantean como una alternativa a muchas fuerzas de izquierda que habrían perdido legitimidad con la aplicación (o inacción) de políticas neoliberales (2009: 98).

172 Como fue el caso de Rigoberta Menchú en Guatemala, Luis Macas en Ecuador o Evo Morales en Bolivia. En este último caso, queremos matizar el carácter originario de sindicalista del candidato (presidente de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba) quien, sin embargo, supo jugar bien con su identidad indígena para lograr el apoyo de las distintas organizaciones indígenas. Ello explicaría las diferencias que ha tenido con otros candidatos a la Presidencia en Bolivia, en especial con el indianista Felipe Quispe, quien se presenta como el verdadero candidato indígena frente a Morales.

173 Hasta el momento se han adherido a este convenio México (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991), Paraguay (1993), Costa Rica (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Guatemala (1996), Ecuador (1998), Argentina (2000), Brasil (2002), Venezuela (2002), Dominica (2002), Chile (2008), Nicaragua (2010) y Panamá (2011).

174 Las autoras utilizan este concepto para explicar cómo activistas de los denominados países desarrollados generan redes y nexos con algunos actores de países del Sur sobre un tema específico con la intención de influir en los gobiernos de estos últimos.

Para Bengoa (2000) este proceso puede describirse en términos de “emergencia”¹⁷⁵. Una visibilización que, según Yashar (2005), fue posible gracias a una serie de respuestas racionales frente a unas circunstancias institucionales de cambio (2005: 12-13). La transición de un régimen corporativo a uno neoliberal conllevó una serie de cambios que transformaron las relaciones entre los indígenas y el Estado. De manera general, el régimen corporativo se había caracterizado por un mayor control estatal, mientras que el neoliberal supuso un debilitamiento de dichos lazos. A partir de aquí, la autora argumenta que, con este cambio de régimen de ciudadanía -que acompañó al proceso de democratización-, surgió una coyuntura favorable, de oportunidad política¹⁷⁶, para una posible “emergencia” indígena. De forma que allí donde no se dio esa coyuntura, los resultados fueron menores (el caso de Perú).

Yashar (2005) incluye también otros tres factores que permitirían medir la mayor o menor presencia indígena en un país: a) la capacidad de organización previa (en referencia a cómo se generaron redes entre distintos actores en espacios locales -sobre todo tras las reformas agrarias-); b) la oportunidad de contar con espacios de asociación política (en relación a los derechos de libertad de expresión y de asociación); y c) la constitución de organizaciones indígenas (como representantes del movimiento).

Con estos argumentos se pone de relieve el uso estratégico de la identidad como elemento de incidencia política. Frente a posiciones maximalistas (que van desde el primordialismo y al instrumentalismo extremo), Yashar (2005) sitúa el debate sobre la identidad en un contexto más amplio, en las relaciones entre el Estado y la sociedad, desde una perspectiva histórica y comparada. Por su parte, Bengoa (2000) emplea el término “etnogénesis” para hacer referencia “a la existencia de un nuevo discurso identitario; esto es, una cultura indígena reinventada (...) una lectura urbana de la tradición indígena, realizada por los propios indígenas, en función de intereses y objetivos indígenas” (2000: 128-129).

175 Un concepto problemático que no está exento de conflicto, puesto que como causas de esa emergencia se podría estar siendo demasiado determinista, al primar factores externos (como el final de la Guerra Fría o un nuevo orden internacional) sobre los procesos endógenos históricos que han tenido lugar dentro de cada país, de forma que se daría una visión un tanto ahistórica y predeterminada de los hechos.

176 En referencia al concepto de estructura de oportunidad política planteado por Tarrow (1996), entendido como aquellas dimensiones del entorno político -no necesariamente formales- que van a incentivar la acción colectiva de un grupo al presentarse una coyuntura política más favorable, gracias a la existencia de unos recursos externos a ese grupo que pueden ser utilizados por el mismo en la persecución de sus objetivos con probabilidades de éxito.

Como reflexiona Postero (2007), las identidades pueden considerarse “recursos culturales para el cambio político” (2007: 4). Para Maiz (2007), las identidades colectivas ni se “descubren” ni se “reconocen” sino que, más bien, “se producen políticamente mediante movilización, discurso, regulación institucional y antagonismo en determinados contextos sociales y políticos” (2007: 396). Según Ibarra (2005), son “construcciones, inventos, en negociación permanente” (2005: 171).

Estos procesos de construcción identitaria son, por lo general, conflictivos y reflejan la complejidad del entorno, así como las propias negociaciones al interior del grupo. En ese sentido, Pajuelo (2004) señala que las “etnicidades se activan y reactivan en circunstancias particulares de conflicto, por lo cual pueden considerarse una máscara de confrontación” (2004: 10), entendidas como un producto entre experiencias cotidianas, memoria histórica y continuas luchas por los significados. En la misma línea, Escobar (1998) utiliza el concepto de “regímenes de representación” como aquellos “lugares de encuentro en los cuales las identidades se construyen pero también se origina, simboliza y maneja violencia” (1998: 31). Por su parte, Stavenhagen (2009; 2010) denomina “identidades de resistencia” la identidad indígena, primero como identidad pasiva, frente a los procesos de modernización, y después activa, sobre todo con las reformas neoliberales y con los cambios dados en los regímenes de ciudadanía.

Si bien, ante esta “emergencia”, las democracias latinoamericanas no han sabido o no han podido “articular en la vida política la presencia importante de sectores indígenas” (Alcántara, 1991: 119). Las restricciones que se dieron durante los procesos de transición limitaron la capacidad de respuesta de los Estados frente a estas demandas indígenas: ni la respuesta electoral (práctica bastante lejana para algunos pueblos y nacionalidades), ni su inclusión a través de partidos políticos (fueron varios los casos en los que la izquierda quiso incluir a los indígenas, pero siempre subordinados en términos de clase, como obreros o campesinos) pareció ser suficiente. Los levantamientos dieron muestra de ello, lo que obligó a los Estados a buscar nuevas respuestas para una población que ya no sólo era considerable en número¹⁷⁷ sino que

¹⁷⁷ La medición del número total de indígenas de un país ha sido objeto de continua controversia por la dificultad de determinar cuál es el mejor método para contabilizarlos. Habitualmente, en los censos oficiales se ha utilizado el criterio de la lengua hablada o de la autoadscripción lo que ha generado más de un problema. Por ejemplo, según los estudios de Albó (2008), Ecuador, Perú y Bolivia, entre los tres, contarían con alrededor de 13 millones de indígenas, repartidos de forma tal que en Ecuador un 40% del total de la población sería de origen indígena; en Perú, un 25% y en Bolivia, el 70%, siendo Perú el país que cuenta con mayor número total de indígenas. Unos datos que muy lejos quedan de las cifras oficiales (por ejemplo, en el último censo ecuatoriano realizado en 2010 se contabilizaba un 6,8% de población indígena con respecto al total de la población). Este desfase tendría su origen en la definición utilizada y la forma de preguntar, ello explicaría cómo es posible que unos estudios rocen

también había aprendido a organizarse y que estaba dispuesta a competir por el poder.

8.2.2. El multiculturalismo y los límites de la diversidad cultural en un contexto neoliberal

El multiculturalismo fue la respuesta general que se dio en la región. Una respuesta que había nacido con los procesos migratorios de Europa, Estados Unidos y Canadá durante el último cuarto del siglo XX, y que tenía como principal objetivo lograr un nuevo modelo de integración a través de sociedades diversas. Un modelo, emanado del liberalismo político, que plantea la convivencia entre poblaciones heterogéneas en un mismo país mediante el reconocimiento estatal de las distintas lenguas y culturas.

Según Walsh (2009), esta concepción “básicamente se refiere a la multiplicidad de culturas existentes dentro de un determinado espacio -local, regional, nacional o internacional- sin que necesariamente tengan una relación entre ellas. A veces se entiende como un relativismo cultural; es decir, una separación o segregación entre culturas demarcadas y cerradas sobre sí mismas, sin aspecto relacional” (2009: 41), frente a otros modos de relación cultural, como la pluriculturalidad¹⁷⁸ o el planteamiento intercultural¹⁷⁹.

Para Kymlicka (1996, 2003), uno de los autores que más ha teorizado sobre el multiculturalismo¹⁸⁰, este modelo pretende remover aquellas desigualdades que impiden la plena aplicación de derechos entre las minorías de un Estado. De forma que una postura neutral del Estado fomenta una desigualdad *de facto*, en tanto que refuerza la cultura mayoritaria frente a las minorías nacionales. Cuestiona, por tanto, tal carácter neutral y propone una política pública específica, de acción positiva, hacia las minorías, con el fin de lograr su participación en los procesos políticos y sociales.

el 40% y otros no superen el 6% (Stavenhagen, 2006).

178 Para Walsh (2009), la pluriculturalidad “responde a la necesidad de un concepto que represente la particularidad de la región (...) sugiere una pluralidad histórica y actual, en la cual varias culturas conviven en un espacio territorial y juntas, supuestamente, hacen la totalidad nacional (...) indica una convivencia de culturas en el mismo espacio territorial, aunque sin una profunda interrelación equitativa entre ellos” (2009: 42).

179 Acorde a Walsh (2009), “como concepto y práctica, proceso y proyecto, la interculturalidad significa el contacto e intercambio entre culturas en términos equitativos, en condiciones de igualdad (...) es un proceso y una actividad continua; la interculturalidad debiera ser pensada menos como sustantivo y más como verbo de acción, tarea de toda la sociedad” (2009: 41).

180 En su caso, centrado sobre todo en la sociedad canadiense.

Con esta posición, Kymlicka (2003) se sitúa en un punto intermedio entre el liberalismo más ortodoxo (basado en un individualismo radical sin intervención del Estado) y el comunitarismo (asentado en un relativismo cultural), “No consiste simplemente en que la comunidad política sea culturalmente diversa (...) consiste en que exista más de una comunidad política” (2003: 160).

De forma general, se han planteado desde distintos ámbitos varias críticas a este modelo. Como contraposición a él, Habermas (1997) ha apelado al concepto de “patriotismo constitucional”. Para el autor, el multiculturalismo supone un ataque a la autonomía ciudadana - tanto pública como privada- frente a la idea de “patriotismo”, que favorecería su desarrollo. Con un argumento parecido, Sartori (2001) considera que “no es una continuación y extensión del pluralismo sino que es una inversión, un vuelco que lo niega” (2001: 127) que, en último instancia, conduciría a una ruptura social en sociedades ya de por sí abiertas, dando lugar a su fragmentación en pequeñas sociedades cerradas.

En un sentido muy diferente, Zizek (1998) critica el multiculturalismo por ser una suerte de “racismo con distancia” que responde a un proceso global de homogeneización cultural dentro del neoliberalismo, en el que los indígenas serían caracterizados como un “otro folclórico”. Una especie de mal necesario con el que las “modernas” sociedades tienen que convivir y que, en momentos críticos o de “excesos”, puede volverse represivo. Según el autor, el multiculturalismo tolera bien las demandas culturales pero se muestra poco receptivo a otras reivindicaciones de tipo económico, social o político.

En una línea parecida, Díaz Polanco (2005a) denomina “etnofagia” la entrada del multiculturalismo en América Latina. Para el autor, se trata de un reduccionismo cultural que implica la simplificación consciente de la diversidad social, con un efecto final destructor, al devorar a todos aquellos que están por fuera de la lógica mayoritaria. Es así como se habría introducido en la región, como la respuesta dada por los Gobiernos neoliberales a la creciente ola de contestación social, y como una estrategia que exalta la diversidad cultural, con el fin de mercantilizar identidades y debilitar procesos organizativos.

En un sentido similar, Hale y Millamán (2006) utilizan el concepto de “indio permitido” para explicar los límites que impondría el multiculturalismo como política en la que se priman los procesos culturales de folclor -permitidos- frente a su eventual politización o al surgimiento

de demandas materiales. Según Lucero (2008: 130), la tensión se derivaría, principalmente, de que unas políticas que, más allá de integrar a los indígenas en la comunidad nacional, privilegian un tipo de conductas “domesticadas” frente a otras visiones más radicales.

Martínez Novo (2009) reflexiona sobre cómo desde la academia se ha empezado a señalar “que instituciones ligadas al neoliberalismo han fomentado lo identitario y lo cultural en detrimento de reivindicaciones de cambio socio-económico que sean más onerosas al sistema capitalista (...) dejando de lado la búsqueda del cambio social (...) perdiendo de vista proyectos políticos radicales a largo plazo” (2009: 11). De forma parecida, Postero (2007) argumenta que “el multiculturalismo neoliberal fue más efectivo como política de reconocimiento que como política de redistribución” (2007: 22) y, concluye, que aunque la cultura indígena fue reconocida por el Estado, siempre lo fue canalizada a través de mecanismos de representación liberal. De forma que cuando estos quedan desbordados, el Estado tiende a mostrar su rostro más represivo.

Esta discusión sitúa el debate en los efectos del multiculturalismo, sobre si favoreció o no a los indígenas, especialmente en una época en la que se intensificó la aplicación de medidas económicas neoliberales. Lucero (2008) considera que las consecuencias fueron contradictorias ya que si, por un lado, los indígenas tuvieron que movilizarse para frenar los recortes sociales, por el otro, lograron nuevas vías de negociación y una mayor participación política: “El neoliberalismo constituyó una amenaza al modo de vida indígena, [pero] también creó un serie de dinámicas que favoreció que éstos pudiesen lograr una variedad de compromisos” (2008: 121-122).

Para Yashar (2005), la erosión del régimen de ciudadanía corporativista alentó una serie de cambios, como la apertura de nuevos espacios de autonomía local, que permitieron una mayor politización de las comunidades indígenas; muchas de las leyes aprobadas disminuyeron el control estatal sobre las poblaciones y se fundamentaron en una visión más basada en derechos; y las políticas de reconocimiento étnico abrieron una discusión más grande sobre las instituciones políticas y la democratización del país.

Van Cott (2008) señala la importancia que tuvo la creación de partidos indígenas como innovación institucional, sobre todo, en los gobiernos locales. Muchos de los principios tradicionales indígenas impulsaron el cambio institucional y permitieron la profundización de una “democracia radical”, mediante nuevas prácticas de deliberación y participación (2008: 3).

La autora considera que el multiculturalismo permitió un nuevo modelo de gobernanza a partir de los propios indígenas mediante: a) un proceso de descentralización del Estado que abrió espacio para una perspectiva *bottom-up* (“desde abajo”), a las propuestas políticas de las bases; b) un liderazgo creativo, que compensó unas instituciones democráticas débiles; c) y una institucionalización de nuevos partidos (indígenas) como mediadores entre la sociedad y el Estado. Van Cott concluye que cuanto más fuerte fueron los procesos *bottom-up*, mayor fue el liderazgo creativo y mayor la consolidación de los partidos, lo que permitió, finalmente, una mayor profundización en los procesos democráticos (2008: 210-236).

8.3. La CONAIE, el “sismo” indígena que sacudió a Ecuador

Tras la Presidencia de León Febres Cordero, el Gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) abrió nuevas expectativas en el país. Su carácter socialdemócrata invitó a pensar en ciertas reformas que favoreciesen la implantación de nuevas políticas sociales y una mayor participación política. Sin embargo, durante su mandato terminaron imponiéndose las políticas de corte neoliberal destinadas, sobre todo, a la gestión de la deuda mediante el equilibrio macroeconómico, la liberalización de mercados y la apertura comercial al exterior.

Esas expectativas iniciales de cambio impulsaron a la CONAIE a presentar su anteproyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas del Ecuador al comienzo del mandato de Borja, propuesta con la que la organización planteaba la construcción de un Estado Plurinacional. El proyecto no prosperó aunque, a cambio, el Gobierno aprobó una de las principales instituciones indígenas que ha tenido el país, la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), con la que se reconoce a los propios indígenas el derecho de planificar la educación.

Si bien, el acontecimiento clave llegó a finales de mayo de 1990, cuando se gestó el levantamiento indígena nacional, momento que, como describe Albó (132: 2008), supuso un sismo para el país, y que permitió la visibilización indígena como sujetos con voz propia¹⁸¹. Zamosc (1994) considera que este levantamiento “abrió los ojos de todos los ecuatorianos sobre el retorno de los indios como protagonistas y la introducción de de sus demandas en la agenda nacional” (1994: 38).

¹⁸¹ Dicho levantamiento se ha conocido como el del *Inty Raymi*, en referencia a la festividad en honor al sol que algunas nacionalidades y pueblos indígenas celebran el mes de junio.

Al encierro de un grupo de indígenas en la iglesia de Santo Domingo de Quito el 28 de mayo, le siguió un levantamiento general secundado por todos los indígenas del país. Hubo bloqueos y marchas pacíficas por todo el territorio nacional y, con la vista puesta en la conmemoración en 1992 de la conquista española, se reclamó el fin “real” del sistema hacienda y del huasipungo, así como el reconocimiento a lo que denominaron como “Quinientos Años de Resistencia Indígena” ante los distintos sistemas de explotación.

Durante el levantamiento emergieron las dos demandas que habían sido la línea de fractura clásica del movimiento: por un lado, las de tipo clasista, por las que se reclamaba una nueva reforma agraria y se denunciaban las condiciones de miseria material en las que vivían como campesinos; por el otro, las étnicas, con las que los indígenas se reivindicaban ya no sólo como campesinos sino como pueblos y nacionalidades de carácter histórico, “en el sentido de que ya no se nos mira como precaristas o huasipungeros, no somos un gremio de campesinos” (Macas, 2000).

La simpatía que generó el movimiento, su habilidad para proponer cambios y su capacidad organizativa supuso una ventana de aire fresco en la política del país, en un momento en el que el resto de los actores sociales habían perdido fuerza (o no consiguieron tenerla), lo que provocó que “la posición de los pueblos indígenas atravesara la ausencia de propuestas de la sociedad” (García, 2003: 209). La CONAIE supo además cultivar importantes alianzas con distintos sectores sindicales, estudiantiles y activistas, apoyarse en las bases cristianas¹⁸² y mantener el contacto con organizaciones indígenas de otros países¹⁸³. Como afirma Becker (2011a), “supieron ver poder en la unidad, y lograron alianzas con sectores no indígenas para la presión de sus demandas con el gobierno” (2011a: 33).

El levantamiento no quedó en un hecho aislado, sino que supuso el inicio de la presencia del movimiento indígena en la política del país. Articulado en torno a la CONAIE, comenzaron a darse, por primera vez, negociaciones directas con el Gobierno, ya sin las tradicionales mediaciones y ventriloquias que habían predominado en las relaciones entre los indígenas y el Estado.

182 Así por ejemplo, el obispo de Riobamba, Leónidas Proaño, había sido uno de los principales precursores de la unidad del movimiento indígena y del cada vez mayor contacto entre los indígenas del país.

183 De hecho, la CONAIE consiguió que el Primer Encuentro Continental de los Pueblos Indios en el marco de la campaña “500 años de resistencia indígena y popular” se celebrase en Quito en 1990.

Dos años después del levantamiento, en abril de 1992, la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) inició una “Gran Marcha” desde la Amazonía hasta Quito con el objetivo de reclamar el derecho a la autonomía territorial. A esta marcha se sumaron también organizaciones de la sierra, mostrando su solidaridad con las demandas amazónicas, en lo que supuso un punto de equilibrio con respecto al levantamiento de 1990, en el que la participación de los amazónicos había sido un tanto “marginal” (Zamosc, 1994: 39).

Si bien, los resultados fueron limitados. Aunque el Presidente Borja recibió a los marchantes, apeló a cuestiones de “seguridad nacional” en la frontera con el Perú para justificar el control del Estado en territorio amazónico. En todo caso, la marcha favoreció la consolidación interna del movimiento indígena. Como apunta Sawyer (1997), los indígenas supieron trascender del carácter local de cada demandas para constituirse en un único actor único, como quedó se reflejó en la concentración del 12 de octubre de 1992 celebrada con motivo de los “Quinientos Años de Resistencia Indígena”.

El mandato de Sixto Ballén Durán (1992-1996) tampoco se libró de las movilizaciones indígenas. Con un Gobierno de centro-derecha, implementó el gran paquete de medidas neoliberales en el país centrado, esta vez, en la estabilización cambiaria y en un plan de modernización del Estado que se caracterizó por la desinversión estatal y por un considerable proceso de privatización. Además, durante su periodo se declaró la guerra del Alto Cenepa contra Perú en la zona fronteriza amazónica¹⁸⁴. Y aunque durante su Gobierno creó la Secretaria Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas (SENAIM) -más simbólica que efectiva, ya que apenas contó con la participación indígena-, su intención de sacar adelante una Ley de desarrollo agropecuario -que puso fin a la reforma agraria, introduciendo la lógica neoliberal en el campo (posibilidad de privatizar el agua, subasta de tierras estatales, intensificación de la exportación de la producción, entre otras medidas)- empujó a los indígenas a iniciar en junio de 1994 una nueva marcha a nivel nacional, “La Movilización por la Vida”. El levantamiento fue masivo y, aunque consiguió modificar algún punto de la ley, no logró frenar su aprobación.

En ese clima de fortalecimiento organizativo indígena es en el que se prueba el *Proyecto Político de la CONAIE* en 1994, en el que se dejan sentados los primeros principios

¹⁸⁴ Como apuntan Mares y Palmer (2012), los contextos internos de cada país fueron determinantes para la entender el porqué del conflicto militar.

programáticos y las bases utópico-ideológicas de la organización: el Humanismo Integral, el Comunitarismo, la Autodeterminación, la Plurinacionalidad, la Unidad en la Diversidad y la Democracia. El Humanismo Integral posteriormente se transformaría en *Sumak Kawsay*, referido a la armonía entre el ser humano y la naturaleza; con el Comunitarismo se demandaba tierra y con la Autodeterminación, territorio; la Plurinacionalidad se planteó como modelo de Estado, mientras que con la Unidad en la Diversidad se hacía referencia a la pluralidad de la nación ecuatoriana. Con el último gran principio se reclamaba la profundización general de democracia en el país (VER TABLA 4).

TABLA 4: Principales puntos programáticos del *Proyecto Político de la CONAIE*, 1994

| Principio | Descripción |
|--------------------------------|--|
| Humanismo Integral | Armonía entre el hombre y la naturaleza (después Sumak Kawsay) |
| Comunitarismo | Reforma agraria y reparto de tierras |
| Autodeterminación | Sistema político y modelo de desarrollo socio-económico propio |
| Plurinacionalidad | Modelo de organización del Estado |
| Unidad en la diversidad | Respeto y diálogo entre nacionalidades (después Interculturalidad) |
| Democratización | Profundización en la participación y toma de decisiones colectivas |

Fuente: Elaboración propia a partir del Proyecto Político de la CONAIE de 1994

De esta forma el *Proyecto* sintetizó las distintas demandas indígenas y dio una dirección política a la organización. Además de marcar un horizonte ideológico, también incluyó una estrategia política que combinaba el uso de acciones convencionales -a través de la participación electoral y de la presencia institucional- con la desobediencia civil -mediante el uso de acciones disruptivas como el levantamiento, las movilizaciones o las marchas-.

El gran debate se dio sobre si se debía o no participar electoralmente. Aunque el *Proyecto Político* dejó abierta la posibilidad -“en especiales condiciones y circunstancias políticas del país” (1994: 27)-, se estableció un rotundo rechazo a que dicha participación se diese bajo la forma de partidos políticos -“no apoyará el trabajo partidista y procelitista [sic] de ningún partido ni candidato oficial, así como tampoco reconocerá candidatos indígenas que sean designados por los partidos políticos” (1994: 28)-. A pesar de ello, un año después, en 1995, se fundó el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUP-NP) con el que, junto a aliados mestizos, el movimiento indígena comenzó a competir electoralmente¹⁸⁵.

¹⁸⁵ En las elecciones de 1996, primera a la que se presenta, consigue el control de once municipios y ocho diputados (de 82) en el Congreso. Sus mejores resultados han llegado en los espacios locales, en 2000 consiguieron el

La relación entre Pachakutik y la CONAIE se ha caracterizado por su complejidad. Sin dejar de ser parte del movimiento indígena, al mismo tiempo ha procurado distinguirse como un espacio autónomo en el que también participan sectores mestizos. En ese sentido, Sánchez (2008) analiza cómo “Pachakutik hizo esfuerzos constantes para definirse como un sujeto autónomo con identidad propia y, dentro de ese empeño, una de sus preocupaciones constantes es demostrar que es algo más que el brazo político de las organizaciones indígenas” (2008: 224).

Las elecciones presidenciales de 1996 fueron las primeras en las que Pachakutik compitió electoralmente. En ellas venció el populista Abdalá Bucaram, quien sería destituido un año después por el Congreso Nacional por “incapacidad mental”. Durante su breve mandato sustituyó la SENAIME por un Ministerio de Asuntos Étnicos, que ocupó una posición residual en su Gabinete. En una línea similar a la del argentino Carlos Menem, Bucaram quiso aplicar un paquete de medidas económicas similares en Ecuador, dictando la convertibilidad de la moneda y a través de un ajuste estructural, lo que supuso un fuerte recorte del gasto público y la subida de impuestos indirectos y tarifas. Cuando el Congreso lo cesó, fue sustituido de manera interina por Fabián Alarcón -hasta ese momento presidente del Congreso Nacional- quien convocó una Asamblea Constituyente.

La nueva Constitución¹⁸⁶ reconoció un Estado “pluricultural y multiétnico” y oficializó el uso para los pueblos indígenas de las lenguas quichua, shuar “y demás idiomas ancestrales”, además incluyó un capítulo específico (Capítulo 5) dedicado a derechos colectivos y, poco tiempo después, el Estado ratificó el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, a pesar de estos avances, el movimiento indígena no se consiguió la declaratoria de Estado plurinacional en una Asamblea que estuvo dominada por fuerzas de la derecha política.

Los logros políticos del movimiento durante estos primeros años provocaron un cambio de estrategia que Zamora (2007) ha descrito como el paso de unas políticas de la influencia a una política del poder. Si la estrategia inicial del movimiento se centró en influir en las políticas del Gobierno, poco a poco, se fueron adoptando nuevas estrategias más dirigidas a la participación directa, ya fuese electoralmente, como sucedió con Pachakutik, o institucionalmente, como

control de 31 municipios, cinco prefecturas y 480 parroquias.

186 Proceso constituyente y texto analizados con mayor detalle en el Capítulo III de esta tesis.

ocurrió con la creación del Consejo de Desarrollo de Las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) y el programa PRODEPINE¹⁸⁷.

Tras aprobarse la Constitución de 1998, Jamil Mahuad es elegido Presidente. De ideología demócrata-cristiano, tuvo un turbulento periodo, caracterizado por sus controvertidas decisiones económicas y por aceptar instalar en Manta una base militar estadounidense en el contexto de “guerra contra el narcotráfico” en Colombia. La subida de impuestos indirectos, el “salvataje” y el “feriado” bancario o la congelación de depósitos encendieron los ánimos de una población que estalló en enero de 2000 con la dolarización de la economía.

Fue entonces cuando, junto a la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS)¹⁸⁸, la CONAIE organizó un Parlamento Nacional de los Pueblos del Ecuador¹⁸⁹ que, reunido en Quito, aprobó un mandato que exigía la destitución de los tres poderes del Estado. En este contexto, un grupo de oficiales del ejército¹⁹⁰ se alió con el movimiento, permitiendo su entrada en el Congreso Nacional y la celebración de una sesión plenaria del Parlamento de los Pueblos, que terminó con la declaración de una Junta de Salvación Nacional¹⁹¹ como depositaria del poder. Finalmente, lo que pareció ser un golpe de Estado fracasó, el ejército retiró el apoyo a la Junta y Gustavo Noboa -vicepresidente de Mahuad- fue nombrado nuevo Presidente de país.

Esta participación indígena en la Junta de Salvación generó cierto deterioro en las filas del movimiento que, junto a la mediación y el protagonismo que habían ido adquiriendo algunos sectores no indígenas (fundaciones, ONGs, intelectuales y asesores) en el entorno de la CONAIE, provocó un cambio interno que -a la larga- terminaría por debilitar la unidad que,

187 Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, aprobado en 1998, cuyos fondos provenían de un préstamo del Banco Mundial (BM) y de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Inspirado en la filosofía del “etnodesarrollo” o “desarrollo con identidad” que promovía proyectos de desarrollo focalizados en espacios locales, el programa -previsto para cuatro años y con un presupuesto de 50 millones de dólares- preveía subsidios directos a los indígenas. En 2005, la CONAIE manifestó su rechazo a la segunda parte de la aplicación del proyecto, al considerarlo perjudicial para el fortalecimiento de la organización de pueblos y nacionalidades.

188 La CMS agrupa sobre todo movimientos sociales de izquierda de carácter urbano.

189 La idea del Parlamento era replicar el modelo asambleario que había funcionado en el cantón de Guamote, cuando al frente de la alcaldía estuvo Mariano Curicama, considerado el primer alcalde indígena del país, primero de forma independiente, después con MUP-NP.

190 Encabezados por el coronel Lucio Gutiérrez.

191 Conformada inicialmente por Lucio Gutiérrez, el presidente de la CONAIE de ese momento, Antonio Vargas, y el ex presidente de la Corte Suprema Carlos Solórzano.

hasta ese momento, lo había caracterizado¹⁹². Circunstancia que, sin embargo, no impidió que meses después llegara la mayor victoria electoral de Pachakutik (en las elecciones locales de mayo de 2000) ni que el movimiento lograra retornar a primera línea de la escena política.

Debido a la intención del Gobierno de Noboa de retirar el subsidio a la gasolina y el gas, los indígenas convocaron un nuevo levantamiento entre enero y febrero de 2001 que, en este caso, consiguió agrupar a todas las organizaciones indígenas del país (junto a la CONAIE, también participaron la FENOCIN y la FEINE). Un éxito que, como señala Becker (2011a), despejó las dudas sobre la unidad de un movimiento que, en esta ocasión, marchaba con un lema revelador: “Nada sólo para los indios”.

Fue precisamente gracias a esta capacidad para trascender de sus propias reivindicaciones y presentarse con una propuesta general, para toda la sociedad -“ya no sólo se busca crear un espacio de apertura étnica; ahora es más evidente un espíritu de confrontación” (León, 2001: 53)-, lo que permitió al movimiento recomponerse internamente y volver a contar con el apoyo de los sectores sociales. Una variación que tuvo su reflejo en el nuevo *Proyecto Político de la CONAIE* de 2001, en el que el “Plan de Acción” de 1994 fue sustituido por un “Plan de Gobierno” basado en una nueva estructura jurídica y de poder de un Estado plurinacional. Como señala Dávalos (2003), se había producido:

“La transformación del movimiento indígena de un actor social constreñido y limitado a demandas particulares y en las cuales su enfrentamiento con el Estado se hacía en función de reclamar una integración a los mecanismos de participación y representación política, económica y social, una integración que se basaba en el respeto su identidad cultural, hacia la constitución de un sujeto político en el cual sus demandas son nacionales y su agenda compete y compromete a toda la sociedad” (Dávalos, 2003: 43).

192 Albó (2008: 160-161) distingue entre dos tendencias que a partir de los 2000 van a distinguirse con nitidez en la Amazonía. Por un lado, la “vía empresarial”, abierta a recibir fondos de la cooperación internacional y de fundaciones, así como a favorecer la presencia de empresas multinacionales en colaboración con las comunidades y, por el otro, la “vía de resistencia”, que demanda el autogobierno en el territorio y un modelo de defensa del mismo. Entre los primeros se encontraba el ex presidente de la CONAIE Antonio Vargas, y gozó con el apoyo del propio Lucio Gutiérrez, interesado en ampliar la frontera petrolera. Entre los segundos, los sarayakus y los shuar han destacado por la defensa del territorio.

La movilización terminó con una simbólica reunión entre la dirigencia indígena y el Presidente de la República en la sala de banquetes del Palacio de Carondelet, con el compromiso de Noboa de asumir el pliego de peticiones (con 23 puntos) planteado por el movimiento. Meses después, la promesa de Noboa no se había cumplido y algunas alianzas del movimiento volvían a debilitarse¹⁹³. Fue en este contexto en el que llegaron las elecciones presidenciales de 2002, con la victoria del coronel Lucio Gutiérrez y un Gobierno en el que, durante varios meses, participaron destacados miembros de la CONAIE¹⁹⁴.

Antes de las elecciones, dentro del movimiento indígena se discutió la posibilidad de presentar una candidatura propia encabezada, presumiblemente, por el alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña. Si bien, los problemas con el presidente de la CONAIE, Antonio Vargas -quien fue expulsado de la confederación, y presentó su candidatura con el partido indígena-evangélico Amauta Jatari- frenaron la iniciativa y, finalmente, se decidió no presentar un candidato propio y apoyar a Lucio Gutiérrez, quien gozaba de cierto prestigio entre los indígenas (al igual que ellos, había salido malparado de la Junta de Salvación, después de que el Alto Mando militar retirara su apoyo y encarcelara al propio Gutiérrez, lo que le valió el apelativo del “Chávez ecuatoriano”¹⁹⁵).

Sin embargo, meses después de la victoria del coronel, una parte significativa del movimiento indígena decidió salir del Gobierno (como ocurrió con los casos de Luis Macas y Nina Pacari) y romper la alianza con Gutiérrez (aunque los cuadros de Pachakutik permanecieron en el Gobierno un año y medio más, postura que ahondó en la fractura interna del movimiento¹⁹⁶).

Como describe Pajuelo (2007), “el desgaste político producido por la alianza (...) dejó una grave situación de crisis organizativa al interior de la CONAIE. La experiencia gubernamental había dejado en claro que el movimiento indígena contaba con objetivos de alcance nacional pero que carecía de un plan efectivo de gobierno y de políticas para tal fin” (2007: 53).

193 Por ejemplo, la CONAIE abandona su alianza con la CMS.

194 Los casos más significativos fueron la participación de Luis Macas como ministro de Agricultura y de Nina Pacari como ministra de Relaciones Internacionales.

195 En referencia al comandante Hugo Chávez, Presidente de Venezuela desde 1998. Al igual que Gutiérrez, Chávez también tenía un pasado golpista, había sido encarcelado y gozaba de un importante apoyo popular.

196 Esto provocó que buena parte del sector mestizo de Pachakutik abandonara la formación, lo que reforzó el control indígena sobre la misma (Sánchez, 2008: 218).

Durante su mandato, Gutiérrez tuvo la habilidad de cooptar a una parte del movimiento indígena. Para ello, se apoyó en los evangélicos de la FEINE, trazó una alianza con el ex presidente de la CONAIE y líder amazónico Antonio Vargas, e impulsó la creación de una nueva federación, todo con el fin de “romper con el monopolio de la CONAIE”¹⁹⁷. De hecho, la movilización que terminó con la caída de Gutiérrez -sucedida en abril de 2005 bajo el nombre de “rebelión de los forajidos”¹⁹⁸- no tuvo, por primera en varios años, al movimiento indígena como protagonista, sino a las clases medias urbanas -especialmente quiteñas- que acusaban al Presidente de tomar una deriva cada vez más dictatorial¹⁹⁹.

Si bien, la asunción de la presidencia de la CONAIE por el líder histórico Luis Macas a finales de diciembre de 2004 había revitalizado al movimiento indígena que, poco a poco, consiguió recuperar espacio político y social con un discurso centrado en el neoliberalismo. Ya en los primeros meses de 2005, la CONAIE encabezó varias marchas en contra del Tratado de Libre Comercio (TLC) que negociaba Lucio Gutiérrez con EEUU. Aunque fue un año después, en marzo de 2006 y con Alfredo Palacio²⁰⁰ de Presidente, cuando se convocó la marcha más importante contra un tratado que nunca llegó a ser firmado. En medio de estas protestas comenzó a destacar la figura de Rafael Correa, ministro de Economía durante los primeros cuatro meses del Gobierno de Palacio y que terminó dimitiendo por sus discrepancias con la firma del TLC -a la que se oponía-.

El balance de la participación política del movimiento indígenas desde el levantamiento de 1990 deja un resultado ambiguo que Dávalos (2006) ha sintetizado con la frase “ganamos pero perdimos”. Estratégicamente, el movimiento combinó formas convencionales de participación

197 Bajo el Gobierno de Lucio Gutiérrez se fundó la Federación de Pueblos Indígenas Campesinos y Negros del Ecuador (FEDEPICNE). Si bien, la organización nunca llegó a tener una fuerza relevante y, una vez depuesto Gutiérrez, desapareció de la escena política. Véase “Fedepicne fragmentó a indígenas”, *El Universo* (18/08/2003). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.eluniverso.com/2003/08/18/0001/8/3451DD2868144166BEAF18E4FF14B9C2.html>

198 El 20 de abril de 2005 Gutiérrez fue depuesto después de que una fracción importante de clases medias quiteñas se manifestase durante varios días en la capital contra el Presidente, a cuyo Gobierno se acusaba de corrupción y favoritismos (la decisión de la Corte Suprema de absolver de los cargos pendientes al ex Presidente Abdalá Bucaram fue el detonante). La expresión “forajidos” se debe al propio Gutiérrez, quien denominó así a las personas que salían a la calle a protestar.

199 El Congreso Nacional aprobó la destitución de Gutiérrez por “abandono de poder”, tras su fuga a Brasil.

200 Tras la destitución de Lucio Gutiérrez, su vicepresidente Alfredo Palacio fue posesionado por el Congreso Nacional como Presidente de la República. Palacio presidió el país durante algo más de un año, hasta las elecciones de noviembre de 2006, en las que -en segunda vuelta- vence su ex ministro de Economía, Rafael Correa.

con otras de movilización y protesta²⁰¹ (VER TABLA 5), en línea con la propia dinámica de un país en donde, como apunta Ospina (2008), “los mecanismos extrainstitucionales de acuerdo político suelen ser muy eficaces. Las instituciones formales no son mecanismos reales de ejercicio de la autoridad y de regulación del conflicto social” (2008: 2).

TABLA 5: Las estrategias “institucionales” y de “desobediencia civil” del movimiento indígena ecuatoriano (1988-2005)

| Participación “institucional” (año) | Acción disruptiva (año) |
|--|--|
| DINEIB (1988) | Levantamiento del Inty Raymi (1990) |
| SENAIM (1992) | Gran Marcha Pueblos Amazónicos (1992) |
| Creación de Pachakutik (1995) | Concentración del 12 de octubre (1992) |
| Ministerios de Asuntos Étnicos (1996) | Movilización por la vida (1994) |
| Participación en Asamblea Constituyente (1997) | Derrocamiento de Bucaram (1997) |
| CODENPE (1998) | Movilizaciones por la subida de precios (1999) |
| PRODEPINE (1998-2004) | Caída de Mahuad y Junta de Salvación (2000) |
| DNSPI (1999) | Levantamiento (2001) |
| Gobierno de Lucio Gutiérrez (2003) | Marchas contra el TLC (2004-2005) |

Fuente: Elaboración propia

En el ámbito de estas acciones más convencionales, Andolina (2003) identifica tres estrategias principales del movimiento: a) su presencia en la Asamblea Constituyente de 1997; b) su participación electoral a través de Pachakutik; y c) su inclusión en instancias estatales. Sin desmerecer la importancia del primer aspecto (presencia que permitió un reconocimiento explícito de los indígenas y sus derechos en la Constitución), no centramos ahora en los otros dos.

La decisión de competir electoralmente con Pachakutik supuso un punto de inflexión en el movimiento, que había mostrado un recelo inicial a participar en elecciones. García (2009) señala varios factores que empujaron a la CONAIE a apostar por la creación de un movimiento político que -junto a algunos sectores mestizos- hiciera las veces de brazo electoral, entre los que destaca la aprobación de la reforma electoral de 1994 -que permitía las candidaturas

201 A este respecto, según afirma Luis Macas, “hay que combinar el camino de las protestas y movilizaciones con el de la participación en las instancias de poder nacional y local. No hay que abandonar lo uno y priorizar lo otro” (en García, 2009: 10).

independientes-, el proceso de descentralización territorial del Estado y el desencanto de varios sectores de la izquierda con los partidos políticos tradicionales que vieron en la propuesta indígena una renovación del sistema político.

A pesar de que, en general, los resultados electorales obtenidos por Pachakutik fueron buenos²⁰², su balance a medio plazo fue contradictorio. García (2009) considera que esta participación generó cierto desgaste dentro del movimiento debido al incremento de disputas internas y al fraccionamiento de las distintas organizaciones envueltas en pugnas electorales; a la falta de experiencia de los funcionarios y cargos electos; y a las implicaciones derivadas de un cargo público, cuya responsabilidad ya no sólo es ante los sectores indígenas sino ante toda la sociedad (2009: 11-12).

Aunque fue la participación en el Gobierno de Lucio Gutiérrez lo que mayor impacto tuvo en la unidad del movimiento. Por un lado, como señala Sánchez (2008), “la debilidad política de Gutiérrez le llevó a temer a unas organizaciones indígenas poderosas en la oposición, por lo que ensayó una clara estrategia de división que pasó por el aumento de políticas clientelares” (2008: 218). Por el otro, el movimiento indígena -hasta ese momento referente social- comenzó a perder influencia ya que, según Ramírez (2011), “el frustrado paso por el Gobierno modificó, en efecto, la percepción ciudadana sobre el movimiento indígena ecuatoriano” (2011: 80).

Junto a esta participación electoral, el Estado fue dando distintas respuestas institucionales a las demandas indígenas que llevaron a la creación de nuevos espacios. Si bien, estos espacios no siempre contaron con la participación directa del movimiento mientras que, en otras ocasiones, se acusó -desde el Gobierno y las organizaciones minoritarias- a la CONAIE de tener el monopolio.

Una de las respuestas clave de este proceso se dio en 1998 con la creación del CODENPE, institución indígena adscrita a la Presidencia cuyo fin es la coordinación de proyectos de desarrollo a partir de “organizaciones de segundo grado”. Para Bretón (2005), este consejo es una muestra de “neocolonialismo” (2005: 18) ya que pretende impulsar políticas del norte financiadas por el sur, de las que se benefician los primeros, siendo los segundos los que asumen

202 Para un completo repaso de la participación y los resultados electorales logrados por Pachakutik, véase: García, F. (2009) y Sánchez, F. (2004, 2007, 2008). Para un estudio detallado sobre partidos indígenas y su participación electoral, véase: Van Cott, D. (2008); y Martí, S. (2008).

los costes, sin la capacidad, además, de fiscalizar la labor de esas organizaciones de segundo grado.

En este contexto, se aprobó el programa PRODEPINE, cuya implantación, según Bretón (2005 y 2007), no fue causal puesto que Ecuador era un país idóneo para experimentar con nuevas políticas multiculturales que complementasen a las medidas económicas neoliberales debido, sobre todo, a la presencia de una organización indígena fuerte (como la CONAIE, a la que había que debilitar) y a la importante cantidad de recursos naturales por explotar. “Encarnó así la respuesta que, desde el *establishment* financiero neoliberal, se fue articulando para enfrentar la *amenaza* planteada por los pueblos y nacionalidades” (2007: 98)²⁰³.

Otro aspecto relevante fueron las “luchas de poder local” que se dieron durante estos años. Para Cameron (2010), aunque el proceso de descentralización no implica de por sí una necesaria democratización, en Ecuador se dio aparejado a ciertas disputas que llevaron a una mayor apertura del sistema. El autor destaca cómo se fueron redefiniendo “desde abajo” los espacios y las instituciones territoriales que habían sido creadas “desde arriba” mediante procesos que denomina “populares o autónomos”, y que permitieron el surgimiento de nuevas formas de participación democrática. Como ejemplo de estos procesos, Cameron hace un detenido análisis de los cantones de Guamote²⁰⁴ y Cotacachi²⁰⁵, a los que señala como paradigma de ese avance democrático²⁰⁶.

203 Tres habrían sido, según Bretón (2005), las principales consecuencias que tuvo la implementación de este proyecto: a) asumir y apoyar las demandas culturales; b) neutralizar los planteamientos alternativos; y c) impulsar una lógica asistencialista, basada en pequeños proyectos de desarrollo que, a medio plazo, podrían generar una fragmentación del movimiento, su desmovilización y el vaciamiento ideológico de las dirigencias, convertidas ahora en gestores de proyectos.

204 En 1997, se aprobó el Parlamento Indígena y Popular, cuyo fin era la constitución de una “asamblea ciudadana étnica con autoridad para elaborar mandatos de acción pública, con capacidad de “rendición de cuentas” de los distintos agentes de desarrollo” (Torres, 1999: 100).

205 La labor del cantón de Cotacachi fue incluso reconocida a nivel internacional, y recibió varios premios por su carácter innovador en prácticas de democracia local. Entre ellos, el Premio Internacional Dubai-Emiratos Árabes Unidos 2000 “A las mejores prácticas” o la medalla de la UNESCO por su trabajo en erradicar el analfabetismo. Sobre este último aspecto, el cantón -con un elevado porcentaje de población indígena kichwa- comenzó a aplicar en 2003 -y de forma pionera en el país- el método cubano “Yo sí puedo”. Dos años después, en 2005, Cotacachi fue declarado Primer Territorio Libre de Analfabetismo en el Ecuador. “Se alfabetizaron 1.700 personas mayores de 15 años en un periodo de 12 meses, a un costo de 18 dólares por persona, y se redujo la tasa de analfabetismo en el municipio del 22,3% (abril de 2002) al 3,8%” (UNESCO, 2009: 139).

206 Transformaciones impulsadas tanto por cambios históricos en las correlaciones de fuerzas como por procesos sociales encabezados por organizaciones de base y por el liderazgo innovador de líderes indígenas (Mario Curicama en Guamote; Auki Tituaña en Cotacachi) que supieron cómo captar recursos y generar novedosos mecanismos de deliberación.

TABLA 6: Proceso de construcción del Estado y modelos de gestión de lo indígena en América Latina y Ecuador

| Etapa (Periodo Aproximado) | | Elitismo conservador-liberal | Nacional-popular | Desarrollismo militar | Transición a la democracia |
|---|----------------|--|--|--|--|
| Proceso de Construcción del Estado | América Latina | <i>Siglo XIX-1920</i> - Fundación de las Repúblicas - Intento de construir un Estado-Nación Moderno | <i>1920-1960</i> - Integración del pueblo en el cuerpo nacional - Matriz "estadocéntrica" | <i>1960-1980</i> - Agotamiento de las políticas desarrollistas - Estado burocrático-autoritario | <i>1980-2000</i> - Liberalización de los regímenes políticos - Políticas neoliberales |
| | Ecuador | - Tensiones regionales entre los núcleos políticos y económicos (Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja) - Proyecto unificador de corte conservador de García Moreno - "Revolución Liberal" - encabezada por Eloy Alfaro | - Rearticulación de las elites agro-exportadores de la costa, de los hacendados en la sierra y protagonismo creciente del ejército - Debate sobre la naturaleza "populista" del régimen de Velasco Ibarra | - Protagonismo militar, en general, con carácter autoritario pero sin llegar a los extremos de represión de otros países de la región - Primacía de la planificación como motor estatal de desarrollo | - Transición sin ruptura y establecimiento de una democracia de partidos de "baja intensidad" - Tardía implantación de políticas económicas neoliberales en comparación con otros países de la región |
| Gestión estatal de lo indígena | América Latina | Del "indigenismo criollo" de los procesos de independencia al "colonialismo interno" republicano | El "indigenismo" como forma de integración indígena a través de la exaltación de la identidad mediante el mestizaje | Contexto general represivo aunque alianzas indígeno-militares en las zonas de sierra de los países centro-andinos | Visibilización indígena en los distintos escenarios nacionales, entendidos en el marco de políticas multiculturales |
| | Ecuador | Establecimiento del sistema de concertaje mediante el modelo del <i>huasipungo</i> | Algunas instituciones "indigenistas" pero con escaso desarrollo | Fin del huasipungo con la apertura de procesos de reforma agraria | Creación de instituciones estatales indígenas y modelo territorial de "etnodesarrollo" |
| Evolución del sujeto histórico indígena | América Latina | De la explotación "suavizada" de los últimos años de dominación de la Corona española a la exclusión en las nuevas Repúblicas | Toma de conciencia como sujetos sociales, mediante un proceso de "proletarización" en el que el indígena es considerado campesino | Progresivo distanciamiento de lo campesino e inicio de procesos "autónomos" de construcción de lo indígena como sujeto de entidad propia | Irupción como sujetos históricos diferenciados, con naturaleza de movimientos sociales y con organizaciones y demandas propias |
| | Ecuador | Miembro excluidos de la nueva nación, con la hacienda como universo en la sierra; invisibles en la Amazonía | Fundación de las primeras organizaciones indígenas de carácter campesino, vinculadas a fuerzas socialistas | Contactos organizativos entre los indígenas de las distintas zonas del país y establecimiento de alianzas | Levantamiento indígena y protagonismo de la CONAIE como uno de los principales actores políticos del país |

Fuente: Elaboración propia.

TERCERA PARTE:

ESTUDIO DE CASO:

**Un “rastreo” de la participación
indígena en el proceso de
construcción del Estado durante
el Gobierno de Rafael Correa**

INTRODUCCIÓN A LA TERCERA PARTE

El objetivo de esta tercera parte es reconstruir el estudio de caso. Para ello, se propone un rastreo de los hechos más significativos de cada una de las tres coyunturas críticas en las que se ha estructurado el proceso político, con el propósito de aplicar los mecanismos causales definidos en el apartado teórico-metodológico. De este modo, la sección se organiza en tres capítulos: el proceso de Asamblea Constituyente de Montecristi; la configuración del nuevo Estado tras la aprobación de la Constitución de 2008; y la estrategia planteada por la CONAIE tras los cambios acaecidos en el país.

En el Capítulo 9, se estudia el proceso constituyente celebrado en Montecristi entre 2007 y 2008. Comienza con una contextualización de los acontecimientos que se sucedieron hasta la proclamación de la Asamblea, con la primera victoria electoral de Rafael Correa y las tensiones y los juegos de poder previos a la convocatoria. Después, se plantea una comparación de dicho periodo con lo sucedido en la Asamblea Constituyente celebrada una década antes en el país. Y, por último, se presenta una reconstrucción de los hechos de la propia Asamblea de Montecristi, a través de un análisis de los actores que participaron, las negociaciones que se produjeron y los acuerdos finalmente alcanzados.

A continuación, se expone el proceso de configuración estatal que iniciado una vez aprobada la Constitución de 2008. De ese modo, en el Capítulo 10, se presentan los tres grandes ejes sobre los que se diseña el nuevo Estado ecuatoriano y, a su vez, los principios que se derivan de cada uno de ellos: el neoconstitucionalismo (con el reconocimiento de derechos y la participación); el postneoliberalismo (con el presidencialismo y la planificación) y la descolonización (con la plurinacionalidad y la interculturalidad).

En último lugar, el Capítulo 11 recoge los cambios ocurridos en la relaciones entre el Gobierno de Rafael Correa y el movimiento indígena después de las primeras transformaciones estatales tras la nueva Constitución. Para ello, se analizan los procesos de recomposición al interior de la CONAIE y el tipo de estrategia discursiva que adopta la organización en una coyuntura política caracterizada por un alto nivel de conflicto.

Capítulo 9. Génesis y desarrollo de la Asamblea Constituyente de Montecristi y la emergencia de Movimiento PAÍS como nueva fuerza mayoritaria

9.1. La crisis del Estado como contexto del ascenso de Correa

Al igual que sucedió en otros países de la región, el nuevo siglo había comenzado en Ecuador acompañado de una creciente inestabilidad político-institucional y de una protesta social cada vez más frecuente. Varios autores (Freidenberg y Alcántara, 2001; Freidenberg, 2008; Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2006; Mejía, 2002; Ospina, 2005; Pachano, 1998, 2003, 2007; Tanaka, 2005; Verdesoto y Ardaya, 1996) han relacionado este escenario con un déficit general de legitimidad del sistema político (constitucional, normativo, electoral, institucional y partidista) que habría llevado a un escenario de desafección ciudadana e incapacidad estatal para la resolución de conflictos.

Para otros (Acosta, 1999; Bretón y García, 2003; Conaghan y Malloy, 1997; Fontaine, 2002; Larrea, 2004; Lucero, 2001) se relaciona más con las consecuencias sociales derivadas de las medidas de ajuste neoliberal, y con la rigidez y falta de negociación con la que se aplicaron, acentuando los niveles de desigualdad y exclusión, con una depauperización final de las condiciones de vida tanto de clases populares como de capas medias, situación que generó un recurrente conflicto social y la desconfianza común hacia toda la clase política.

Según Silva (2009), en línea con lo descrito por Karl Polanyi (2011) en *La gran transformación*²⁰⁷, fue este rechazo el origen de una serie de “masivas movilizaciones anti-neoliberales” que “sacudieron” a parte de la región. Para el autor, la primacía del mercado²⁰⁸

207 Obra escrita a mediados del siglo XX en la que el autor plantea cómo puede pasarse de un extremo a otro de forma pendular. En síntesis, Polanyi describe cómo una “sociedad de mercado” puede engendrar dentro de la propia sociedad tendencias opuestas a los principios de mercado.

208 Según Lechner (1996), el carácter primordial que adquirió el mercado en América Latina como coordinador de

provocó que la sociedad se movilizara y reclamase nuevas formas de protección social, una mayor intervención del Estado y unas instituciones con capacidad de integrar. Al ignorar las demandas social, las políticas neoliberales se convirtieron, paradójicamente, en una “potente fuerza detrás de la unificación de distintas corrientes de movilización anti-neoliberal” (2009: 29). Con un argumento similar, Drake y Hershberg (2006) concluyen que:

“La élites fallaron en forjar un consenso sobre aspectos clave de gobernanza y sobre problemas cruciales concernientes a la asignación de recursos y a una estrategia de desarrollo. El resultado fue un fracaso final para incorporar, representar y responder a vastos segmentos de la población para los cuales el Estado terminó siendo más distante. Sin embargo, estas mismas deficiencias en las instituciones existentes permitieron abrir el camino para algunos extraordinarios movimientos de innovación democrática planteados por los grupos excluidos” (Drake y Hershberg, 2006: 2).

Dentro de las consecuencias de este ciclo de movilizaciones puede ubicarse el origen de lo que algunos autores han caracterizado como un “giro a la izquierda” en América Latina (Chávez, Rodríguez Garavito y Barret, 2008; Cheresky, 2007; Coronil, 2007; Paramio, 2006) y el inicio de un nuevo periodo de carácter postneoliberal (Ortiz y Mayorga, 2012; Ramírez, 2010; Sader, 2008). El ascenso al poder de Rafael Correa en 2006 fue, en buena medida, resultado de estos procesos.

9.1.1 Una crisis en espiral

En un estudio clásico sobre el Estado²⁰⁹, O'Donnell (1996) describe los distintos niveles de crisis que pueden darse en un país y cómo éstos -en ocasiones, de forma paralela, acumulativa e incremental- pueden llegar a conducir a un escenario de crisis estatal como estadio final. En ese sentido, desde el inicio de la década de los años noventa, Ecuador vivió un continuo proceso de agitación social a consecuencia de la creciente espiral de crisis política en la que había entrado el país. Situación que, finalmente, desencadenó una fuerte crisis de Estado.

las relaciones sociales -por encima del Estado o de otras formas de organización de la sociedad- condujo a una “sociedad de mercado” caracterizada por “normas, actitudes y expectativas conformes al mercado” que tuvo como resultado “la mercantilización de las más diversas relaciones sociales [que] moldean un nuevo tipo de sociabilidad” (1996: 4).

209 O'Donnell, G. [1982] (1996): *El Estado burocrático autoritario: triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Como primer nivel de crisis, O'Donnell identifica la “crisis de gobierno”, como un producto de la “inestabilidad política” que provoca “desfiles de altos funcionarios, incluso presidentes, obligados a dejar sus cargos antes de los lapsos institucionalmente previstos” (1996: 49). A ese respecto, en Ecuador, tras la Presidencia de Sixto Durán Ballén (1992-1996), ningún otro presidente consiguió terminar su mandato: Bucaram (1996-1997), Alarcón (1997-1998), Mahuad (1998-2000), breve Junta de Salvación (2000), Noboa (2000-2002), Gutiérrez (2002-2005) y Palacio (2005-2006).

Un segundo nivel de crisis se da con la “crisis de régimen”, que implica una disputa entre distintos grupos que quieren acceder al gobierno con “la pretensión de instaurar divergentes criterios de representación y canales de acceso a esos roles [lo que] revela desacuerdos potencialmente explosivos entre las élites que así compiten” (1996: 50). La victoria de Abdalá Bucaram -con un discurso populista- y la breve instauración de una Junta de Salvación Nacional -que supuso la caída de Mahuad- fueron acontecimientos sintomáticos al respecto.

El tercer nivel hace referencia a la “crisis de expansión de la arena política”. Con ello, O'Donnell señala la emergencia de nuevos actores políticos²¹⁰ que demandan su entrada en la escena política nacional, situación que “siempre genera aguda preocupación en las clases dominantes, en tanto éstas preferirían que sólo aparecieran en la arena política interpelaciones que ellas controlaran directamente y que no cuestionen su propia dominación” (1996: 50). El levantamiento indígena ecuatoriano de 1990 dio así inicio a una serie de nuevas demandas de un actor que había sido excluido y que comenzaba a reclamar su participación en la definición de las políticas del país.²¹¹

El cuarto nivel se produce con la “crisis de acumulación”. Situación en la que “las acciones de clases subordinadas son percibidas por las clases dominantes como obstaculizando sistemáticamente un funcionamiento de la economía” (1996: 50). De manera que las demandas populares son consideradas por las élites un riesgo tanto para la gobernabilidad del sistema como para el proceso de acumulación -ya que “están desbordando los límites objetivos de economía y

210 Lo que el autor denomina una “activación política” que implica “no sólo una presencia activa y continuada en las alianzas y luchas políticas, que obliga a otros actores (incluso instituciones estatales) a tomar regularmente en cuenta los intereses y demandas invocadas a través de esa presencia (incluso a veces para reprimirlos) sino también su sustento en el control de organizaciones y recursos que permiten, precisamente, que esa presencia sea activa y continuada” (O'Donnell 1996: 48).

211 Situación que, como Gamson y Meyer (1996) caracterizan para la irrupción de los movimientos sociales en el sistema político de un país, supuso un desafío continuo para las autoridades y para ciertos códigos culturales.

sociedad” (1996: 51)-, por lo que “es necesario poner en su lugar a las clases subordinadas” (1996: 51). Las movilizaciones en Ecuador contra la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) guardaron cierta semejanza con tal situación, en un contexto de ajuste estructural en el que las demandas eran un exceso y las protestas, un enfrentamiento frontal entre movimientos y gobierno.

Y, en último lugar, la “crisis de Estado” (o, como también lo denomina O’Donnell, “crisis de dominación celular”). Para el autor, se llega a tal situación en aquellos contextos en los que se da “la aparición de comportamientos y abstenciones que ya no se ajustan, regular y habitualmente, a la reproducción de las relaciones sociales centrales en una sociedad. Rebeldía, subversión, desorden, indisciplina laboral son términos que mentan situaciones en las que aparece amenazada la continuidad de prácticas y actitudes antes descontadas como naturales” (1996: 51). Escenarios que reflejan que:

“se ha aflojado el control ideológico y que está fallando la coerción que debería cancelar el desorden resultante. Indica un Estado que está fallando en la efectivización de su garantía para la vigencia y reproducción de fundamentales relaciones sociales (...) Es la crisis política suprema: crisis del Estado, pero no sólo, ni tanto, del Estado como aparato sino en su aspecto fundante del sistema social de dominación del que es parte. Esta crisis es la crisis del Estado *en la sociedad*” (O’Donnell, 1996: 52)^{212,213}.

La caída de Lucio Gutiérrez representó un punto álgido en la crisis política del país. El *que se vayan todos* de los “forajidos” reflejó una crisis de legitimidad estatal que hizo tambalear los cimientos del sistema. El Gobierno de transición de Alfredo Palacio se dio en una situación de ebullición social con fuertes deseos de ruptura. Ese fue el contexto con el que se llegó a las elecciones presidenciales de 2006.

212 Desde una perspectiva “culturalista”, Sharma y Gupta (2006) inciden en cómo las prácticas y representaciones del Estado pueden ser contestadas por otros procesos que parten de la población (especialmente, en países heterogéneos) y en cómo de ello pueden derivarse crisis estatales, a partir de “luchas culturales” en torno a esas prácticas y representaciones cotidianas.

213 Durante la década de los años noventa se popularizó en América Latina la expresión “Estado fallidos” para denominar la realidad de algunos de los países de la región. Sin entrar en la discusión sobre las posibles acepciones del término, la organización The Fund of Peace elabora cada año un índice a partir de dicho concepto. En la clasificación de 2005, Ecuador ocupaba la posición 46, en el grupo de países con riesgo real de convertirse en “Estado fallido”. Dos años después, con Correa ya en el poder, el país mejoró, ocupando la posición 73. En 2012, descendió de nuevo, hasta el puesto número 67. Más información disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi>

TABLA 7: Los niveles de crisis política en Ecuador (1990-2006)

| Nivel de Crisis | Acontecimientos |
|---|--|
| Crisis de Gobierno | Ciclo de inestabilidad presidencial. Desde Durán Ballén ningún presidente consigue terminar su mandato: Bucaram (1996-1997), Alarcón (1997-1998), Mahuad (1998-2000), Noboa (2000-2002), Gutiérrez (2003-2005) y Palacio (2005-2006) |
| Crisis de Régimen | Salidas populistas -Bucaram (1996)- y tentativas de golpe de Estado - Junta de Salvación Nacional (2000)- |
| Crisis de Expansión de la Arena Política | Levantamientos, marchas y movilizaciones indígenas (1990, 1992, 1994, 2001) |
| Crisis de Acumulación | Protesta social en contra de los paquetes de medidas neoliberal. Especial rechazo a la dolarización de la economía (2000) y a la negociación de un Tratado de Libre Comercio con EEUU (2005-2006) |
| Crisis de Estado | Rebelión de los “forajidos” (2005) |

Fuente: Elaboración propia a partir del marco teórico planteado por O'Donnell (1996)

En sintonía con otros procesos similares que se habían dado en la región (especialmente, con Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia), Correa presentó su candidatura en base a esa estrategia de ruptura (Ramírez, 2011). Si bien, el camino hasta la victoria final no fue fácil. Los resultados en primera vuelta reflejaron la relativa fidelidad de voto que, a pesar de todo, conservaban todavía los partidos políticos más tradicionales del país (reflejo de una complicada geografía electoral que puso de manifiesto que, más allá de Quito, en muchas regiones seguía funcionando un importante sistema de redes clientelares²¹⁴).

De hecho, en esa primera vuelta, la victoria fue para el empresario bananero Álvaro Noboa, quien obtuvo el 26,83% votos y cuyo partido político, el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), tenía fuerte asentamiento en Guayaquil²¹⁵. Segundo quedó Correa (22,84% de los votos). Tercero, el partido de Lucio Gutiérrez, Partido Sociedad Patriótica -con su hermano a la cabeza-, que conservaba importantes conexiones en zonas rurales y amazónicas del país (17,42%). Cuarto y quinto, respectivamente, Izquierda Democrática de León Roldós (14,84%) -a quien las encuestas habían dado inicialmente como favorito, y con un notable apoyo en Quito- y el Partido Social Cristiano (PSC), encabezado por Cynthia Viteri (9,63%) y

214 Junto a ese fenómeno, puede identificarse lo que, comúnmente, se ha conocido en el país como “voto vergonzante”, por el que muchos electores esconden por vergüenza su intención real de voto.

215 Si bien, la campaña de Noboa tuvo un carácter agresivo y se distinguió por su retórica populista. Los mítines se caracterizaron por un tono mesiánico en los que, entre otras cosas, el candidato lanzaba camisetas con dinero al público o visitaba zonas empobrecidas del país, acompañado de una delegación con médicos, lo que le permitió fortalecer su perfil como aspirante a la Presidencia.

fuertemente instaurado en Guayaquil. Destacó, además, el porcentaje total de votos nulos y en blanco (sumados, el 16,5%, “cuarta fuerza” *de facto*). Una tendencia que, aunque no era nueva²¹⁶, no dejaba de ser significativa del nivel generalizado de rechazo a todas las fuerzas políticas²¹⁷.

Para Pachano (2008), la votación estuvo marcada más por “una toma de posición por negación” (2008: 5) que por un verdadero desplazamiento ideológico del electorado. En ese sentido, según analizan Payne, Zovatto y Mateo Díaz (2006) -a partir de datos del *Latinobarómetro*-, Ecuador se caracterizaba por ser el país de América Latina con menor confianza en los partidos políticos. Durante el periodo 1996-2004, la media había sido del 10,3%, con una tendencia decreciente que iba del 16,9% inicial en 1996 al 5,4% de 2004, en los antecedentes de la caída de Lucio Gutiérrez. Además, tan sólo el 17,8% de los ecuatorianos (frente al 35,7% regional) consideraba a los partidos actores indispensables para el progreso del país, datos que se reflejaron en el índice de institucionalización del sistema de partidos, con el valor más bajo de la región (1,33 frente a 2,03).

En este escenario se plantean dos preguntas sobre el movimiento indígena: *¿Cómo llegó a las elecciones de 2006? ¿Qué relación entabló con Rafael Correa?*

9.1.2. Los reacomodos internos del movimiento indígena

El movimiento indígena llegó a las elecciones de 2006 envuelto en una compleja situación interna. Como ya era tradición, la participación electoral supuso una fuente de conflicto, sobre todo, después de la participación indígena en el Gobierno de Lucio Gutiérrez, lo que había dejado seriamente dañado el tejido organizativo y acentuado las divisiones en las ya de por sí complicadas relaciones entre la CONAIE y Pachakutik.

Acorde a la tendencia que señala Ibarra (2005) para los movimientos sociales, este desgaste puede interpretarse como consecuencia del ciclo de vida de un movimiento. De forma

216 El voto en Ecuador es obligatorio.

217 En un estudio realizado por Sánchez (2008), a partir de datos de opinión pública para el periodo 1989 y 1999, se muestra la continuidad de dicha tendencia. Mientras que en Quito, el 45,3% de los ciudadanos decidió no apoyar a ningún partido, en Guayaquil, fue el 35,8%, porcentaje sólo superado por el 36,2% de apoyo conseguido por el Partido Social Cristiano (PSC), con un fuerte arraigo en la ciudad (2008: 175).

general, en sus inicios, los movimientos suelen aparecer como actores innovadores del sistema político, caracterizados tanto por sus rasgos anti-sistémicos como por sus propuestas alternativas. Si bien, a medida que pasa el tiempo y aumenta la interacción con el sistema, comienzan a tener un carácter más convencional, producto de la acción rutinaria que termina repercutiendo en sus prácticas y en la estructura organizativa (2005: 89). En relación a este último aspecto, Kriesi (1999) identifica tres procesos que, casi inevitablemente, acaban dándose en toda organización: oligarquización, transformación de los objetivos iniciales y primacía en el mantenimiento de ese sistema organizativo (1999: 226).

Con ese clima, se celebró a finales de diciembre de 2004 el II Congreso de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, en el que se nombró como presidente de la CONAIE al dirigente histórico Luis Macas, decisión con la que se pretendía superar la creciente escisión interna, dar un impulso ideológico a la organización y reubicar al movimiento en el mapa político ecuatoriano²¹⁸.

En su discurso de toma de posesión, Macas estableció las líneas gruesas de su presidencia, enfatizando el carácter ideológico a través de una serie de directrices básicas en torno al principio comunitario, la lucha por la tierra y la defensa del territorio amazónico. Junto a ello, incidió en la importancia de lograr, de nuevo, la unidad del movimiento y, para ello, planteó una evaluación sobre la actividad de Pachakutik, las alianzas estratégicas con otras organizaciones, y la participación indígena en las instituciones del Estado (VER TABLA 8).

218 En una entrevista concedida a la BBC en septiembre de 2005, Luis Macas reconocía que el movimiento indígena había quedado “estancado” y destacó la resolución aprobada por la CONAIE de que “el movimiento indígena no participe en ninguna de las instituciones públicas”, debido a que dicha participación fue “una de las causas de que el movimiento indígena haya sufrido desgaste”. Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4749000/4749969.stm

TABLA 8: Las principales directrices establecidas por Luis Macas en 2005

| Aspecto | Contenido |
|--------------------|---|
| Principios | <ul style="list-style-type: none"> - Comunitarismo - Democracia Participativa - Liderazgo Colectivo - Redistribución |
| Demandas | <ul style="list-style-type: none"> - Reforma agraria, ley de aguas - Protección de la biodiversidad en territorio amazónicos - Educación intercultural y alfabetización - Soberanía nacional: rechazo al TLC, a la base de Manta y al Plan Colombia |
| Estrategias | <ul style="list-style-type: none"> - Unidad del movimiento - Evaluación de la actuación de Pachakutik y de los espacios institucionales - Alianzas con otras organizaciones sociales - Resistencia |

Fuente: Elaboración propia a partir del discurso de posesión de Macas como presidente de la CONAIE (14/01/05).

Si bien, la presidencia de Macas coincidió con una serie de pasos estratégicos que algunos sectores próximos a los indígenas habían empezado a dar, entre los que tomaba fuerza la idea de derrocar a Lucio Gutiérrez, aspirar al Gobierno, y convocar una Asamblea Constituyente. La novedad fue que, por primera vez en varios años, estas propuestas se comenzaron a plantear al margen del movimiento, lo que se reflejó meses después, en abril de 2005, con la “rebelión de los forajidos”, liderada por sectores de clase media quiteñas y con un papel secundario de los indígenas.

Dentro de ese grupo destacó la labor de coordinación de Alberto Acosta y, poco tiempo después, empezó a tomar fuerza el nombre de Rafael Correa como posible candidato a la Presidencia. Correa había adquirido un protagonismo creciente en los meses previos a las elecciones de 2006 gracias, sobre todo, a su dimisión como ministro de Economía del Gobierno de Alfredo Palacio por discrepar con la intención del Presidente de firmar un Tratado de Libre Comercio con EEUU. Con un arrollador carisma personal, el ex ministro supo además rodearse de varias organizaciones y sectores sociales (muchos de los cuales provenían del entorno del movimiento indígena²¹⁹), consiguiendo así el reconocimiento y la legitimidad suficiente para aparecer como candidato de ruptura. Apenas unos meses después, en febrero de 2006, se

²¹⁹ Además de Alberto Acosta, quien aunque no había sido afiliado de Pachakutik, siempre fue muy cercano al movimiento indígena, una parte importante de cuadros de Pachakutik terminó migrando al equipo de Rafael Correa y, posteriormente, ocupando cargos importantes, como ha sido el caso de Augusto Barreda (alcalde de Quito por Alianza País), Doris Solís (varias veces ministra en los Gabinetes de Correa) o Virgilio Hernández (asambleísta por Alianza País), entre otros.

formalizó una coalición de fuerzas²²⁰ fundando Movimiento PAÍS, futura base electoral de Rafael Correa.

En este contexto, y unos meses antes de las elecciones, se negoció la posibilidad de que el movimiento indígena formase parte de una alianza electoral junto a Rafael Correa. Sin embargo, después de un primer acercamiento, la opción no prosperó²²¹ y, más bien al contrario, se dio inicio a un camino de enfrentamientos y roces mutuos^{222,223}. Finalmente, el movimiento indígena optaba por elegir al presidente de la CONAIE, Luis Macas, como candidato por Pachakutik. Designación que dejaba en una posición embarazosa al propio Macas, quien no tuvo más remedio que acatar la decisión de la organización después de haber sido él mismo uno de los principales críticos con la participación electoral.

La falta de recursos económicos y la pérdida que, a modo de goteo, se produjo de apoyos humanos (a medida que el “efecto Correa” iba creciendo, muchos de los asesores que habían animado al movimiento a presentarse en solitario fueron cambiando de “bando”²²⁴) llevó a una

220 Entre los principales actores se encontraban: el grupo de economistas críticos con la deuda externa y el TLC liderado por Alberto Acosta y Ricardo Patiño (quienes provenían de la organización Jubileo 2000 Red Guayaquil), grupos de base cristianos, fundaciones que habían estado vinculadas al movimiento indígena (como el caso de Ana María Larrea), ex-militantes de Pachakutik (los denominados *hooligans*, encabezados por Augusto Barreda), ex-miristas (como Gustavo Larrea) y partidos políticos (como Ruptura de los 25, liderado por María Paula Romo), así como una serie de organizaciones urbanas y de personas que había tenido protagonismo en la “rebelión de los forajidos”.

221 Pachakutik propuso iniciar un proceso de primarias conjunto, en el que participara Correa y en el que fueran las propias bases del movimiento político quienes decidieran quién sería el candidato. Sin embargo, la propuesta no fue aceptada por los asesores de Correa -al no contar éste con una verdadera base social sino, más bien, con el apoyo de grupos atomizados- que, a cambio, propusieron elegir el orden de los candidatos (presidente y vicepresidente) a partir de una serie de sondeos que se encargarían a una casa encuestadora “independiente”. Pachakutik rechazó la oferta, al considerar que dicho mecanismo adulteraría la voluntad de las bases y que la intención del equipo de Correa era “construir” unos resultados favorables a su candidatura como presidente.

222 Según relata Lucas (2007), las relaciones entre Correa y el movimiento indígena fueron complicadas desde el inicio. En pleno proceso de debate sobre las candidaturas, Correa acudió a un mitin de Pachakutik en Ambato en el que participó pronunciando un discurso en kichwa (lengua que aprendió en su época de voluntario en una misión que los salesianos tenían en la parroquia rural de Zumbahua). Su actitud no gustó a los presentes, quienes lo interpretaron como una ofensa y un acto de folclor intolerable. Como respuesta, el entonces favorito para ser candidato presidencial, Auki Tituaña, ridiculizó a Correa pronunciando parte de su discurso posterior en un perfecto inglés.

223 En una acción que fue considerada por la CONAIE como una provocación, Correa publicó en prensa una carta que tuvo como destinatario al pre-candidato presidencial por Pachakutik, Luis Macas, en la que se negaba a participar en el proceso de primarias propuesto por el movimiento y en el que reprochaba al dirigente que hubiera hecho tal propuesta a través de una carta previa en vez de haberle ido a visitar a su oficina. Véase: “Rafael Correa dice no a las primarias”, Hoy (15/06/2006). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/rafael-correa-dice-no-a-las-primarias-237241.html>

224 En ese sentido, Jorge Guamán, ex coordinador general de Pachakutik, afirma que “La salida de excompañeros se basa en la posibilidad de apuntar a sus propios intereses. Siempre cada individuo sueña con hacer algo, pero ellos

difícil situación, en la que el candidato indígena quedó ciertamente aislado (hasta el punto de que, en más de una ocasión, el propio Macas tuvo que financiar con su propio dinero los viajes de una precaria campaña electoral). El resultado electoral fue elocuente al respecto, Macas obtuvo la sexta posición en primera vuelta, con tan solo el 2,19% de los votos.

La segunda vuelta volvió a acercar a Rafael Correa al movimiento indígena. A cambio de su apoyo, el candidato prometió hacer suya la agenda indígena y promover un cambio político en el país con una nueva Asamblea Constituyente. Además, como señala De la Torre (2010), “la campaña de Correa recogió estos sentimientos anti-partidistas y anti-neoliberales” (2010: 4), lo que le permitió jugar con una imagen de rupturista frente a la continuidad neoliberal que representaba su contrincante, Álvaro Noboa, quien a pesar de partir favorito²²⁵, comenzó a perder simpatizantes a medida que se acercaba la nueva votación²²⁶. Finalmente, Correa logró el apoyo indígena y, tras un importante vuelco electoral, la Presidencia de la República con un resultado del 56,67% de los votos frente al 43,44% de Álvaro Noboa.

9.1.3. Un liderazgo carismático

Correa inicia su mandato dando varios pasos clave: 1. define una ambiciosa agenda política para el país y marca los tiempos de las reformas; 2. enmarca su Presidencia en unas términos dicotómicos en los que se presenta como el verdadero representante del interés general frente a las “viejas” fuerzas políticas; y 3. establece un estilo “decisionista”, mostrándose como un Presidente fuerte en contraposición de la inestabilidad presidencial de los últimos años.

Además, a partir de una serie de medidas estratégicas, comienza a forjar una serie de alianzas que le permiten contar con su propia base política y social, para lo cual:

creyeron que era mejor aprovechar el camino coyuntural que vivía nuestro país para llegar a donde querían” (Entrevista a Jorge Guamán).

225 Los sondeos le daban como claro ganador. Véase “Álvaro Noboa continúa como favorito para elecciones en Ecuador”, Infolatam. Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.infolatam.com/2006/10/31/alvaro-noboa-continua-como-favorito-para-elecciones-en-ecuador/>

226 A este respecto, Recalde (2007) desarrolla un análisis sobre las campañas electorales de Rafael Correa y Álvaro Noboa en 2006, y los factores que auparon al primero a ganar la Presidencia en segunda vuelta a pesar de partir con una desventaja inicial.

1) Prioriza una política social focalizada en sectores vulnerables. Durante su primer año de mandato incrementó en más de dos puntos porcentuales el gasto social del PIB (del 5,3% al 7,4%), que pasó de 1.700 millones de dólares a 2.700 (De la Torre, 2010) y, entre sus primeras medidas²²⁷, duplicó la cuantía del Bono de Desarrollo Humano (BDH) de 15 a 30 dólares, aumentando también el número de perceptores²²⁸, subió el salario mínimo y mantuvo los subsidios a la gasolina, el gas y la electricidad.

2) Ensancha el número de especialistas y técnicos, lo que supone un aumento considerable de contratación de empleados estatales²²⁹.

3) Implanta una cuidada estrategia de comunicación²³⁰ que, dirigida por los hermanos Alvarado (Vinicio y Fernando), establece a) un escenario polarizado, b) una confrontación abierta con medios de comunicación y periodistas críticos, c) un espacio mediático propio²³¹, y d) una comunicación directa y emocional a través de las cadenas nacionales, el manejo de toda una escenografía de propaganda y *marketing* electoral y de su propio carisma personal (VER TABLA 9).

227 Véase “Correa aumenta a \$ 30 el bono de desarrollo humano”, *El Universo* (16/01/2007). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.eluniverso.com/2007/01/16/0001/9/6AB3FE4482334578AD0DD4FC0A8EDFF6.html>

228 Véase “400 mil ecuatorianos más con bono de desarrollo”, *El Diario* (27/07/2009). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/127377-400-mil-ecuatorianos-mas-con-bono-de-desarrollo/>

229 A este proceso, De la Torre (2013) lo denomina “tecnocracia”, como parte del intento promovido por Correa de ampliar, “tecnificar” y profesionalizar la administración o, al menos, presentar una administración pública con cuadros formados.

230 Según un informe de la Cámara de Industrias y Producción (2011), “El Régimen [de Correa] ha destinado importantes recursos para su estrategia de comunicación. Entre 2003 y 2006 los anteriores gobiernos destinaron, en promedio, \$1,7 millones anuales al rubro de difusión de información y publicidad, sin incluir lo utilizado en los procesos electorales, mientras que entre 2007 y 2010 este monto se incrementó a \$33,9 millones y sólo en 2010 bordó los \$45 millones” (2011: 35).

231 Acorde a De la Torre (2010), “El gobierno controla el medio impreso estatal *El Telégrafo* y el medio digital *El Ciudadano*. Las empresas de televisión directa *TC Televisión*, *Gama Visión* y el canal de televisión por cable *Cablevisión* que fueron expropiados a los banqueros Isaías. Además se conformó el canal público *Tevecuador* y el Estado controla cuatro estaciones de radio. Los enlaces ciudadanos son retransmitidos por alrededor de 400 estaciones de radio locales y nacionales y por tres canales de televisión” (2010: 14).

TABLA 9: Estructura de la estrategia comunicacional del Gobierno

| Estrategia | Tipo de Comunicación |
|--------------------------------|---|
| Misión | Invocar siempre una Revolución Ciudadana para crear una patria nueva. |
| Un enemigo | Ha creado un “eje del mal” que debe ser derrotado: las élites (políticos, algunos empresarios, banqueros y medios de comunicación). |
| Motivador | Invoca a la gente a luchar por el país y buscar el cambio que el Gobierno propone. |
| Lenguaje Cotidiano | Uso de lenguaje coloquial, el Presidente acuña frases que se recuerdan fácilmente y bromea en sus intervenciones. |
| Confrontación | Genera confrontación como estrategia de visibilidad. |
| Tiene la última palabra | El Presidente se mantiene bien informado y argumenta con pasión. Defiende la “majestad” de su cargo. |
| Propaganda | Usa propaganda que guste a la gente, la repite constantemente y destina un alto presupuesto para el efecto. |

Fuente: Rincón (2008): “Los tele-presidentes: cerca del pueblo, lejos de la democracia”. cit. en Cámaras de Industrias y Producción (2011: 36).

Según Conaghan (2008), la Presidencia de Correa se caracteriza desde el comienzo por un fuerte componente plebiscitario en tanto que, por un lado, vincula su propia continuidad en el poder con el éxito de las reformas propuestas -como así hizo, primero, con la convocatoria de la Asamblea Constituyente y, después, con las elecciones a asambleístas, “formuló ambas votaciones como un refrendo de su presidencia, y advirtió que una derrota significaría su retiro” (2008: 113)- y, por el otro, implanta una comunicación directa con la ciudadanía, “poniendo a trabajar a su propio carisma y a un astuto equipo comunicacional, muy pronto Correa llegó a dominar el arte de movilizar a la opinión pública por medio de las encuestas, los medios de comunicación, y las manifestaciones callejeras, para desorientar, desmoralizar, y desorganizar a sus opositores políticos durante su implacable prosecución de la asamblea constituyente” (2008:114).

De la Torre²³² (2010), por su parte, lo caracteriza como un liderazgo de tipo populista con: 1) un líder “socialmente construido en el símbolo de la redención”; 2) un discurso maniqueo; 3) una interpelación directa a sectores antes excluidos y el rechazo a las formas establecidas de representación, “no respeta las normas y los procedimientos de la democracia liberal. Rechaza las mediaciones de la democracia representativa y busca canales de comunicación directa entre el líder con su pueblo” (2010: 2); y 4) si es necesario para la continuidad del proyecto, un

²³² Ante el carácter polisémico, complejo y a menudo vulgar que el término populismo tiene, De la Torre (2010) aclara el uso que de tal concepto hace para su trabajo: “No empleo la categoría de populismo para deslegitimar y estigmatizar a este político sino para analizar su visión religiosa-secular-misionera de la política” (2010: 1).

llamamiento “desde arriba” a la movilización que, en ocasiones, “puede chocar con las organizaciones autónomas de la sociedad civil” (2010: 2).

A partir de estas estrategias, consiguió crear su propia base político-social, caracteriza por un alto nivel de heterogeneidad, con: 1) sectores populares de población rural y urbana en riesgo de exclusión; 2) incipientes clases medias (desarrolladas, en parte, gracias a los bonos sociales); 3) clases medias profesionales que comienzan a trabajar para el Estado; 4) organizaciones de la sociedad civil (mujeres, infancia o discapacitados); y 5) una floreciente clase empresarial beneficiada por las nuevas medidas de corte desarrollista.

El carácter laxo de PAÍS permitió dicha apertura y la formación de una heterogénea base social que, más que un modelo organizativo, supuso una base electoral fiel a Correa. Como se pregunta Freidenberg (2013), el reto está en si dicho movimiento tiene o no la capacidad de “transformarse en un partido organizativamente institucionalizado y dejar de ser una amalgama de dirigentes y grupos heterogéneos aglutinados cada vez más en torno a un líder. Esto supone que PAÍS tenga habilidad para articular los intereses que los diversos grupos que integran la coalición ganadora esperan que defiendan. Muchos creen que Correa representa todas las luchas de aquellos que le apoyan” (2013: 22).

En todo caso, Pachano (2008) considera que este escenario supuso una ruptura de las dinámicas que habían caracterizado al país desde 1979 y enumera cinco puntos principales de quiebre: 1) la concentración del voto en una sola fuerza política en un sistema que se había distinguido por la dispersión y la volatilidad²³³; 2) la conformación de un Gobierno “unicolor” sin la necesidad de pactar y forjar alianzas; 3) el desplazamiento de grupos de presión y organizaciones sociales que “mantenía el poder de decisión por medio del control (directo o indirecto) de las decisiones gubernamentales, legislativas y judiciales” (2008: 1); 4) la constitución de una figura presidencial aglutinadora de todo el proceso²³⁴; y 5) la aprobación de una serie de reformas político-económicas.

233 De hecho en el periodo 2002-2006, había un total de 20 listas políticas representadas en el entonces Congreso Nacional.

234 Algo especialmente importante en un país que se había caracterizado por su inestabilidad presidencial.

9.2. El camino que lleva a Montecristi

De entre las propuestas de cambio, sobresalió el propósito de convocar una nueva Asamblea Constituyente que derogara la Constitución de 1998, a la Correa había calificado de producto de la “larga noche neoliberal”. Si bien, la idea de convocar una Constituyente no era totalmente nueva, puesto que ya el anterior Presidente, Alfredo Palacio, había planteado durante su mandato la necesidad de iniciar un proceso constituyente, intención que nunca pudo concretar debido al bloqueo del Congreso Nacional. Es por ello que, tomando en cuenta ese antecedente, Correa entabló desde el principio una relación de confrontación con el Congreso, posición que, además, le permitió reforzar su imagen de renovador frente a los “viejos” poderes fácticos.

Según describe el ex magistrado del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema de Ecuador, Salgado Pesantes (2009), con esta intención, Correa encontró una estrategia política con la que reforzar su liderazgo:

“no debe pasar desapercibido el hecho de haberse transformado la constituyente en una estrategia política, que permite a los candidatos presidenciales entusiasmar a las multitudes al proponerles un “cambio profundo” del sistema imperante, lo que se ofrece hacer efectivo mediante una asamblea constituyente” (Salgado Pesantes, 2009: 265).

La confrontación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo pronto se hizo evidente. De hecho, ya en las elecciones, Correa había renunciado estratégicamente a presentar candidatos al Congreso Nacional y, ya como Presidente, su primera decisión fue plantear una consulta popular sobre la necesidad de convocar una nueva Asamblea Constituyente:

¿Aprueba usted que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes, de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que se transforme el marco institucional del Estado, y elabore una nueva Constitución?

En la introducción del decreto, Correa defiende la necesidad de la convocatoria con el argumento de que:

“La Constitución vigente tiene defectos sustanciales como su carácter patrimonialista y corporativista, la ausencia de espacios para la colaboración armónica que debe existir entre el

Ejecutivo y el Legislativo, carencias en la autonomía del poder judicial y de los órganos de control, la fragilidad del control de constitucionalidad, y de los procedimientos electorales y el debilitamiento de la acción del Estado en la actividad económica. Así como la ausencia de canales suficientes para la participación de la ciudadanía tanto en las decisiones trascendentales del Estado, como en el control y la vigilancia de las acciones públicas” (Decreto Ejecutivo, núm. 2).

Con esa declaración, quiso resaltar los problemas existentes de legitimidad institucional y plantear así la apertura de un nuevo proceso de institucionalización en el país, propuesta que encabezó como “mandatario de la voluntad popular, expresada en las urnas el 26 de noviembre de 2006”, iniciándose con ello un proceso marcado por la fuerte conflictividad entre los poderes instituidos. Por un lado, los miembros del Congreso no estaban dispuestos a perder poder frente a una eventual nueva Asamblea²³⁵. Por el otro, el Gobierno consideraba que el Congreso no estaba capacitado para llevar ninguna reforma adelante ya que estaba compuesto por representantes de lo que Correa había denominado como la tradicional “partidocracia”.

La aprobación del decreto supuso también un enfrentamiento entre el Tribunal Supremo Electoral (encargado de organizar la consulta) y el Congreso. Sobre todo, después de que entre la documentación dirigida al Tribunal, el Gobierno adjuntase un Estatuto regulatorio de la consulta distinto al que había remitido anteriormente al Congreso. Este hecho incrementó la tensión y terminó con la expulsión de 57 diputados del Congreso (de un total de 100) por decisión del propio Tribunal, que consideró que los congresistas estaban interfiriendo en el proceso de consulta puesto en marcha.

La expulsión se produjo después de que esos 57 diputados iniciaran un juicio político contra los cuatro vocales del Tribunal que habían votado a favor de la consulta y de su intento por forzar la destitución del presidente del Tribunal, Jorge Acosta. Una vez expulsados, el Congreso continuó sus sesiones con diputados suplentes (más proclives a acercar posturas con el Gobierno) y, para hacer más complejo aún el enfrentamiento, los nuevos diputados decidieron destituir también a los miembros del Tribunal Constitucional con el argumento de que estaban

235 Este conflicto también estuvo presente en la Asamblea Nacional Constituyente de 1998. Entonces, hubo una fuerte discusión sobre cuál sería el carácter de la Asamblea y cuál iba a ser el alcance de sus decisiones frente al resto de poderes del Estado. Finalmente, se estableció por moción su carácter constituyente, pero respetando “la independencia del Congreso Nacional y demás funciones del Estado, el mandato de los actuales Presidente y vicepresidente de la República, así como los de las respectivas autoridades del régimen seccional” (Registro Oficial número 235, del 14 de enero de 1998). Los socialcristianos se oponían, incluso, a declarar a la Asamblea como constituyente. Al final, cedieron, aunque limitando sus capacidades frente a los poderes ya constituidos (Pachano Ordóñez, 2001: 12).

ejerciendo funciones “prorrogadas”²³⁶.

Ganada la primera gran batalla presidencial, la consulta dejó un resultado abrumador a su favor, con una victoria del “SI” por el 81,72% de los votos²³⁷ que abrió la puerta a la celebración de una nueva Asamblea Constituyente. Un resultado negativo habría supuesto, muy probablemente, la muerte política de Correa.

Las elecciones para asambleístas dieron un holgado triunfo a la coalición política que apoyaba al Presidente: de 130 asambleístas, 80 fueron para el Movimiento Patria Altiva y Soberana (PAÍS)²³⁸ (alrededor del 62% de los escaños), lo que le otorgó el dominio total de la Asamblea²³⁹ puesto que, según se había establecido, las decisiones se tomarían por mayoría absoluta de los miembros²⁴⁰.

Este desplazamiento del centro de gravedad afectó, entre otros actores, al propio movimiento indígena. La nueva correlación de fuerzas llevó a un paradójico escenario en el que el movimiento partía con un menor protagonismo en relación con el anterior proceso constituyente. A pesar de que la Asamblea de 1997 había estado controlada por el espectro político del centro-derecha, la pluralidad de representación en la izquierda favoreció al movimiento indígena (Pachakutik había logrado, de hecho, un mejor resultado electoral) frente a la Constituyente de 2007, en la que PAÍS contaba con el práctico monopolio.

El hecho de que la Asamblea de 1997 no contase con ningún partido mayoritario obligó a establecer acuerdos entre varias fuerzas, ya fuesen o no ideológicamente cercanas. Un resultado

236 La causa por la que estos jueces fueron cesados se debió a que habían concedido el amparo a algunos de los diputados expulsados del Congreso, lo que suponía su reinserción a la actividad parlamentaria. El cese supuso, por lo tanto, que la reincorporación no llegara a darse.

237 La consulta se celebró el 15 de abril de 2007.

238 Las elecciones se celebraron el 30 de septiembre de 2007. La distribución de asambleístas se hizo en base a 24 asambleístas nacionales, 100 provinciales y seis representantes para los migrantes (dos por Canadá, dos por EEUU, dos por Europa)

239 La segunda fuerza política fue el PSP, del ex Presidente Lucio Gutiérrez. Si bien, muy lejos del apoyo recogido por PAÍS. Como tercera fuerza estuvo el derechista PRIAN (8) y como cuarta, los socialcristianos del PSC (5), con fuerte asentamiento en Guayaquil. Menor impacto tuvo MUP-Pachakutik que, con varias alianzas, tan solo logró cinco asambleístas, lo que dejó bastante mermada su voz al interior de la Asamblea, al menos como fuerza política institucionalizada.

240 Según se recogió en el artículo 10 del Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/documentos/estatuto_asam2007.pdf

particularmente llamativo en un país acostumbrado a la fragmentación y en donde ninguna fuerza política había logrado imponerse con claridad (VER TABLA 10).

TABLA 10: Composición de las Asambleas Constituyentes de 1997-1998 y 2007-2008

| Asamblea | Fuerza Política | Asambleístas | % |
|------------------|---|--------------|------|
| 1997-1998 | Partido Social-Cristiano (PSC) | 21 | 30 |
| | Partido Democracia Popular (DP) | 12 | 17,1 |
| | Movimiento Plurinacional Pachakutik (MPP) | 7 | 10 |
| | Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) | 7 | 10 |
| | Coalición Frente Radical Alfarista/Partido Liberal | 6 | 8,5 |
| | Partido Izquierda Democrática (ID) | 5 | 7,1 |
| | Movimiento Popular Democrático (MPD) | 3 | 4,2 |
| | Partido Socialista Ecuatoriano (PSE) | 3 | 4,2 |
| | Agrupaciones menores de izquierda | 3 | 4,2 |
| | Movimiento Nuevo-País (NP) | 2 | 2,8 |
| | Movimiento de Independientes Gente Nueva (GN) | 1 | 1,4 |
| 2007-2008 | Alianza PAÍS (AP) | 80 | 66,6 |
| | Sociedad Patriótica (PSP) | 19 | 15,8 |
| | Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) | 8 | 6,6 |
| | Partido Social-Cristiano (PSC) | 5 | 4,1 |
| | Red Ética y Democracia | 3 | 2,5 |
| | Movimiento Popular Democrático (MPD) | 4 | 3,3 |
| | Alianza PS-FA-MUPP-NP | 4 | 3,3 |
| | Una Nueva Opción | 2 | 1,6 |
| | Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) | 1 | 0,8 |
| | Movimiento Honradez Nacional | 1 | 0,8 |

Fuente: Elaboración propia.

9.2.1. Una Constituyente “soberana”

La Constituyente adquirió plenos poderes para “transformar el marco institucional del Estado, y para elaborar una nueva Constitución”, según lo establecido en el primer artículo de su Estatuto, lo que dotaba a la Cámara no sólo de capacidad para elaborar la nueva Carta Magna sino que le confería también potestad para legislar y transformar el marco institucional vigente desde el mismo momento de su constitución. Esto condujo, de inmediato, a un nuevo enfrentamiento con el Congreso: la primera decisión de la Constituyente fue que éste entrara en

receso (Mandato Primero) y que las decisiones emanadas de la nueva Asamblea no podrían ser objeto de recurso ni entendidas por la jurisdicción ordinaria o constitucional del país (artículo 3 del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente).

Tras ser el asambleísta con mayor votación popular, Alberto Acosta fue propuesto y posesionado como presidente de la Asamblea (con 121 votos a favor), que se ubicó en Montecristi, en el departamento de Manabí. Una elección *a priori* sorprendente, al no tratarse de una de las principales ciudades del país y frente a otras, probablemente, mejor comunicadas y más equipadas para la instauración y desarrollo del trabajo asambleario. Sin embargo, la elección no fue azarosa. Al igual que había ocurrido en Venezuela con la figura de Simón Bolívar o en Bolivia, con Tupaj Katari, Correa hizo uso también del manejo político de los símbolos para refundar el Estado: Montecristi había sido la ciudad natal de Eloy Alfaro, líder de la Revolución Liberal de 1895. Con ello, se pretendía establecer un vínculo de continuidad entre la propuesta de Revolución Ciudadana planteada por Correa y el periodo de Gobierno de Alfaro, considerado el Presidente que emprendió el más importante programa de modernización e infraestructuras en la historia de Ecuador.

Lo más relevante de la organización de la Asamblea fue que, además de funcionar en pleno (máximo órgano de decisión, en el que participan los 130 asambleístas y las decisiones se toman por mayoría absoluta de sus miembros), se conformaron diez mesas de trabajo, correspondientes a los diez ejes temáticos en torno a los que girarían los trabajos de la cámara²⁴¹. Cada mesa estaba formada por 13 asambleístas, ocho de los cuales correspondían a PAÍS, reparto que aseguraba al movimiento del Presidente el control total de la Asamblea.

Aparte de resoluciones y acuerdos, se dotó a la Cámara de la capacidad para aprobar leyes -debido a las facultades legislativas que se le habían asignado- aunque fue otra figura, la del mandato, la que mayores controversias provocó. Estas normas reflejaban los “plenos poderes” de la Asamblea y, una vez aprobadas, tenían un efecto inmediato. En total, durante el periodo constituyente, se aprobaron 20 mandatos y, como antes se avanzaba, en el primero de ellos se estableció su alcance normativo: “Jerárquicamente superiores a cualquier otra norma (...) y de obligado cumplimiento (...) Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de

²⁴¹ Las mesas fueron: 1. Derechos ciudadanos; 2. Organización y participación ciudadana; 3. Estructura institucional del Estado; 4. Ordenamiento territorial y asignación de competencias; 5. Recursos naturales y biodiversidad; 6. Trabajo y producción; 7. Modelo de desarrollo; 8. Justicia y lucha contra la corrupción; 9. Soberanía e integración latinoamericana; y 10. Legalización y fiscalización.

control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos” (Mandato Primero).

Una de las principales estrategias de la Asamblea fue la de proyectar una imagen de apertura a la participación ciudadana. Como se señala en un informe del *Centro Carter* (2008) sobre el transcurso de los debates constituyentes, “entre los entrevistados [por el Centro] el mayor énfasis se puso en el marcado contraste entre la Asamblea de 1998, que terminó sesionando a puerta cerrada en un recinto militar, y la actual Asamblea que recibió tanto física como virtualmente a los ciudadanos y sus propuestas” (2008: 11). Con la intención de gestionar esa participación, se creó la Unidad de Participación Social (UPS), “[para] facilitar la participación de actores institucionales, sociales, de ciudadanas y ciudadanos, a fin de que sus aportes fortalezcan el pacto social necesario para para promulgar la nueva constitución” (Informe de Actividades, 2008: 2).

Según se recoge en el Informe de Actividades de la UPS, la participación se canalizó a través de tres vías principales: a) presentación de propuestas ciudadanas a las Mesas o a la Presidencia, ya fuera a través de un registro físico, por web o mediante audiencias entre representantes y personas o colectivos (hasta junio se cifraron 2.300 propuestas y la recepción por parte de asambleístas de 70.000 personas); b) celebración de foros en distintos puntos del país, con la intención de “fortalecer los procesos en marcha y retroalimentar a las mesas constituyentes” (2008: 3); y c) preparación de seminarios y debates con la participación de expertos, entre los que destacó la intervención del portugués Boaventura de Sousa Santos, quien participó durante el mes de marzo con una reflexión sobre el Estado plurinacional.

9.3. La Constituyente de 1997-1998 como contrapunto

Empujado por una expectativa de cambio, el movimiento indígena logró una notable presencia en la Asamblea Constituyente de 1997 y 1998. Apenas unos meses antes de su convocatoria, la CONAIE -junto a otras fuerzas sociales (la Coordinadora de Movimientos Sociales, el Frente Popular y el Frente Unitario de Trabajadores)- había forjado una alianza denominada Frente Patriótico, cuyo poder de presión terminó por derrocar al Gobierno de Abdalá Bucaram. Como señala Bernal (2000):

“Para la CONAIE y otros movimientos sociales, el 5 de febrero trascendió más allá de una expresión de oposición contra un régimen, convirtiéndose en el “Mandato Popular” en busca de

cambios políticos, económicos y sociales. Fue así como, basado en el fervor de cambios que generaron las protestas, el Frente Patriótico exigió como parte de este mandato popular que el Congreso instalara una Asamblea Nacional Constituyente” (Bernal, 2000: 46).

Desde ese momento, el movimiento indígena se convirtió en una suerte de “punta de lanza” del proceso político en marcha. Sin abandonar la doble estrategia que combinaba participación institucionalizada con movilización social, finalmente, el movimiento²⁴² obtuvo 10 asambleístas del total de 70 con los que contaba la cámara (el 14% aproximadamente)²⁴³.

A pesar de ser una minoría frente a la mayoría de centro-derecha, esa representación, más que mitigar, animó al movimiento a convocar de forma complementaria medidas de movilización y presión sobre la propia Asamblea, de forma que ganara estratégicamente una mayor visibilidad en la opinión pública. El secretario de la Constituyente, Diego Ordóñez, recuerda el impacto que tuvieron esas acciones:

“Había mucha presencia de grupos sociales, también de indígenas. Cuando con más fuerza se hizo visible esta presencia fue durante la última sesión. La asamblea se vio incluso sitiada por indígenas que venían del oriente del país, habían acudido pintados, armados con lanzas, parecían si era necesario preparados para la guerra, algunos proferían gritos contra los asambleístas” (Entrevista a Diego Ordóñez, septiembre 2012)

Más allá de la valoración personal de Ordóñez, el movimiento indígena se caracterizó por una movilización continuada durante el desarrollo de la Asamblea. A juzgar por las palabras de Luis Macas, tal estrategia adquirió entonces mayor fuerza de la que tomaría una década después:

“Yo creo que sí, hubo más presencia, mucho más movilización, en la Constituyente anterior, la del noventa y ocho. Yo creo que, y no sé si por ello, se logran algunos derechos. Toda una legislación que tiene que ver con los derechos de los pueblos indígenas. Todo ello, esas movilizaciones, contribuyó para que se incorpore con fuerza en esa Constitución” (Entrevista a Luis Macas, abril 2010)

En paralelo a la celebración de la Asamblea Constituyente, la CONAIE convocó una Asamblea Popular que contaba, además de con la confederación, con la participación de otras

242 En alianza con otras fuerzas (Izquierda Democrática y Partido Socialista-Frente Amplio -que conformaron la “Concertación Democrática”-).

243 Los asambleístas fueron Nina Pacari, (Chimborazo), José Vega (Cotopaxi), Gabriel Galarza (Bolivia), Kayser Arévalo y Felipe Chumpi (Morona Santiago), Ángel Ortiz (Zamora), Julio César Trujillo (Pichincha), Enrique Ayala (Imbabura), Hugo Ruiz (Carchi) y Luis Ángel Bermeo (Sucumbíos). Información recopilada en Freidenberg (2001).

organizaciones sociales, con la idea de deliberar y elaborar una “Constitución del Pueblo”²⁴⁴. Dicha Asamblea se inauguró con una simbólica “Caminata Nacional por un Estado Plurinacional” que concluyó el 12 de octubre de 1997 en Quito, con la presencia de alrededor de cinco mil de indígenas llegados de todo el país.

9.3.1. Una Constitución de transacciones

Esta visibilidad generó una imagen poderosa del movimiento, lo que permitió a la organización mantener su estrategia de presión durante el curso de las negociaciones. Ordóñez relata cómo los indígenas lograron ser así percibidos:

“Había que dar una salida, había una presencia muy fuerte del sector indígena por su gran capacidad de movilización, habían tenido un impacto muy fuerte, tuvieron un rol protagónico. Estaban en la cresta de la ola, habían botado al presidente, estuvieron en el palacio de gobierno. Venían creciendo. Había una fuerte presión social que se sentía, realmente se hacía necesario dar una salida institucional a todo eso, sin que los indígenas consiguieran todo lo que querían” (Entrevista a Diego Ordóñez, septiembre 2012)

Este último matiz de Ordóñez deja entrever las tensiones que se dieron a lo largo del proceso constituyente. Aunque el movimiento había conseguido ganarse el apoyo del resto de actores sociales del país y contar con la simpatía de ciertos sectores de la sociedad, seguía dándose un notable desconocimiento sobre el contenido de la propuesta indígena y su alcance:

“Los grupos políticos desconocían el debate sobre el Estado Plurinacional. Siempre pensaron que era un tema de los indios, de sus ponchos y su cultural. Y el tema es mucho más profundo que eso. Los sectores de la costa piensan que es un problema de Quito, y no de la costa, “nosotros no tenemos el “problema”, dicen. Había un nivel de desconocimiento muy grande. ¿Quiénes comprendían esto? Básicamente, los que están más vinculados a la academia. El presidente de la Asamblea, Osvaldo Hurtado, tenía claro cuáles eran los alcances, los contenidos de sus planteamientos. También habían ecologistas, no vinculados a grupos de izquierda y más al mundo empresarial, y ONGs internacionales, que pensaban que los indios era parte del hábitat, en una visión muy romántica de la realidad. Estas posturas empujaron bastante el tema del desconocimiento o, al menos, a la confusión. También había, por supuesto, otros sectores más reaccionarios, era un grupo concreto. En definitiva, se trató más de un discusión conceptual, académica y política en la que

244 El 19 de diciembre del mismo año se llegó incluso a aprobar un texto constitucional emanado de esta Asamblea. Aunque el texto no logró ningún resultado oficial, fue utilizado por el movimiento indígena como un instrumento de presión más para negociar en el marco de la Asamblea Constituyente y dar así a conocer sus propuestas, como describe Bernal (2000): “Este documento y la Asamblea Popular cumplieron un papel importante al permitir que el movimiento se desarrollara e hiciera público sus demandas, táctica que influiría más tarde en la aceptación de dichas propuestas” (2000: 48).

los personajes para sostener ese debate eran muy contados, ya que la mayoría de la asamblea desconocía en verdad el tema” (Entrevista a Diego Ordóñez, septiembre 2012).

A pesar de los diez asambleístas “indígenas”, la mayoría de la Cámara estuvo controlada por el centro-derecha, reparto que le otorgaba la capacidad última de decisión, máxime cuando el quórum establecido para las votaciones fue de mayoría absoluta (la mitad más uno de la Asamblea, 36 votos en total). De esa forma, se había conformado un bloque de centro-derecha en torno al Partido Social Cristiano -PSC- y al Partido Demócrata Popular -PD- (fuerza a la que pertenecía el presidente de la Asamblea y ex Presidente de la República, Osvaldo Hurtado), al que también se sumó el populista Coalición Frente Radical Alfarista/Partido Liberal (FRA), y que sumaba un total de 40 asambleístas.

Según describe Pachano Ordóñez (2001), esa alianza entre PSC y PD que, en un principio, parecía anti-natural terminó dando sus frutos políticos y condicionando el resultado final de la Constitución. El pacto fue sorprendente en tanto que el PSC -dirigido hasta hacía poco tiempo por León Febres Cordero- había tenido tradicionalmente una mala relación con Hurtado. Sin embargo, el nuevo liderazgo de Jaime Nebot acercó a ambas formaciones y evitó un acuerdo entre PD y el bloque de izquierdas con el que, en principio, tenía una mayor afinidad ideológica (aunque el propio PD siempre se definió como una fuerza de centro) (2001: 6-11).

Por parte de la izquierda también se conformó un bloque -en este caso “progresista”- que agrupaba, además de a Pachakutik, al Partido de Izquierda Democrática (ID), al Partido Socialista Ecuatoriano (PSE), al Movimiento Popular Democrático (MPD) y al Movimiento Nuevo País. Sin embargo, entre todas estas formaciones tan sólo llegaban a 23 asambleísta, lo que les dejaba en una posición de inferioridad frente a la coalición PSC-PD-FRA, denominada “la apisonadora”. Como fuerza marginal de la cámara quedó el partido del ex Presidente Abdalá Bucaram, el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), con 7 representantes.

Este “bloqueo” al interior de la Asamblea provocó que parte de las negociaciones se diesen en espacios extra-institucionales. Ordóñez reconstruye cómo, ante la confrontación a la que se llegó entre la mayoría de la cámara y la fuerza del movimiento indígena en las calles, fue finalmente el presidente Hurtado quien asumió de forma directa el curso de las negociaciones a través de una serie de reuniones con los representantes indígenas.

“Había una fuerte presencia del centro derecha en la Asamblea y, por otro lado, con esta lógica de negociación de “suma cero” muy típica del sector indígena, de o todo o nada, el tema indígena en verdad tuvo que ser tratado fuera de las mesas, y la negociación fue tomada directamente por Osvaldo Hurtado, quien dirigía los diálogos fuera de lo formal. Al interior de las comisiones hubiera sido más difícil poder avanzar” (Entrevista a Diego Ordóñez, septiembre 2012)

Esto provocó que Hurtado entablase negociaciones no sólo con los representantes indígenas electos sino también con delegados de la CONAIE. En ese sentido, Ordóñez identifica a Nina Pacari, Luis Maldonado y Ricargo Ulcuango como tres de los dirigentes con quienes se dio un mayor número de reuniones. En especial, Ordóñez señala la figura de Ulcuango, “de los más agresivos” en las discusiones:

“El diálogo era más con la dirigencia indígena, pero no en la asamblea, sino fuera, más como un grupo de interés. Hurtado quería evitar que el tema se convierta en un debate de discusión pública, así que se planteó bueno, tratemos que resolverlo así que había que dar un paso porque, en verdad, había una demanda muy fuerte” (Entrevista a Diego Ordóñez, septiembre 2012)

El primer debate se planteó desde un enfoque que entendía lo indígena como una minoría étnica. Primero se pretendía saber cuántos eran para, después, analizar sus propuestas. Pronto surgió la discusión sobre los derechos colectivos y en mayo de 1998 -en plenas negociaciones- Ecuador ratificó el Convenio 169 de la OIT, acto que supuso un importante avance en el reconocimiento de pueblos y nacionalidades. Si bien, las discrepancias aumentaron cuando la CONAIE exigió la declaración del Estado como plurinacional.

“Ya se estaba dando un debate muy importante sobre los derechos colectivos y sobre el reconocimiento de expresiones culturales ancestrales pero, básicamente, se estaba dando a ese nivel, el de reconocerles sus particularidades propias, incluso algunos aspectos de salud o justicia. Pero el debate se volvió muy agrio cuando se trató sobre el concepto de plurinacionalidad y sobre sus implicaciones” (Entrevista a Diego Ordóñez, septiembre 2012)

El movimiento aspiraba al pleno reconocimiento de la autonomía de pueblos y nacionalidades en sus territorios aunque, a pesar de ser uno de los ejes centrales de la propuesta de la CONAIE, la demanda no iba a ser aceptada, en ningún caso, por la mayoría de la Asamblea:

“Planteaban el concepto de jurisdicción, y eso significa transferir el poder del Estado. Era muy difícil avanzar con una demanda así, incluso me atrevería a decir que era mucho más difícil lograr el reconocimiento del concepto de jurisdicción que el de nacionalidad. De hecho, al final, en el texto se llegó a incluir la idea de los pueblos que se autodenominan naciones, y se incluye desde el respeto por esa autodefinición pero su inclusión no quiere decir que, con ello, haya ya un reconocimiento de jurisdicción propia” (Entrevista a Diego Ordóñez, septiembre 2012)

Ordóñez explica por qué la mayoría de la Asamblea rechazó la propuesta indígena y cómo Hurtado canalizó las negociaciones teniendo siempre como límite cualquier reconocimiento jurisdiccional que implicase algún trasvase de fondos o reparto de poder:

“La gran discrepancia era si el alcance de todos estos reconocimientos que se estaban haciendo significaba transferir finalmente jurisdicción del Estado hacia esas “naciones” que, desde nuestro punto de vista, fragmentaban la autoridad estatal. Yo creo que había una confusión de conceptos, y que se habían mezclado con la idea de autonomías. Por ejemplo, ahí estaba Auki Tituaña, quien ya no hablaba de naciones sino de autonomías. El problema es cuánto de jurisdicción o transferencia de competencias quieren del Estado. Se tuvo especial cuidado con esto, para evitar cualquier confusión, porque era precisamente en el tema del manejo del presupuesto del Estado donde mayor conflicto había, no fuera a confundirse con estos elementos que los indígenas querían de jurisdicciones” (Entrevista a Diego Ordóñez, septiembre 2012)

Estos temores generaron desconfianza entre los asambleísta que llevaban las negociaciones con el movimiento, cuya principal preocupación fue asegurar la integridad del territorio. A partir de las palabras de Ordóñez, puede inferirse que, por encima de todo, sobresalió una incomprensión mutua entre las partes negociadoras que o no quisieron o no supieron entenderse:

“Es un debate que poca gente entiende, y que no está claro, es como si fuera un tema patrimonio exclusivo de los indios y ellos solos son los que entienden del tema. Ellos jugaban con sus armas y sabían que, conocida la nacionalidad, ello llevaba al reconocimiento de jurisdicciones y, por ello, de obtener plata. Finalmente, se incluyó la idea de circunscripciones pero no como un concepto de autonomía o de jurisdicción; no había en ningún caso un reconocimiento a algo parecido a pequeños estados dentro del Estado. Este tema fue, de hecho, de los últimos temas que se logró aprobar, al final de la Asamblea, cuando ya casi todo el texto estaba preparado” (Entrevista a Diego Ordóñez, septiembre 2012)

El texto final incluyó un reconocimiento indígena que, sin embargo, tuvo una recepción ambigua por parte de la CONAIE. Para el que fue secretario de la Asamblea, la confederación empleó un doble discurso, de satisfacción interna, por lo conseguido, pero de protesta en las calles, debido a su disconformidad por la exclusión del carácter plurinacional del Estado y de las implicaciones de la autonomía indígena:

“Al final, en la mesa dijeron que estaban de acuerdo con lo alcanzado pero luego externamente dijeron que no. Al final, en los últimos días, cuando la Asamblea se clausuró en Riobamba²⁴⁵, ésta fue bombardeada por indígenas, que incluso agredieron a algunos diputados y destrozaron algunos bienes materiales. Yo creo que en la calle esperaban que hubiera un reconocimiento específico de que el Ecuador era un Estado plurinacional” (Entrevista a Diego Ordóñez, septiembre 2012)

La Constitución fijó unas grandes líneas marco a partir de las cuales tendrían que definirse las relaciones entre los indígenas y el Estado. De esta forma, y de manera sintética, con estas líneas se establecía un escenario caracterizado por:

1) Una visión multicultural

El artículo primero de la Constitución disipaba cualquier duda sobre el carácter del Estado (unitario) y hasta dónde llegaba el reconocimiento indígena. Se prefirieron los términos “pluricultural” y “multiétnico” antes que el concepto de plurinacionalidad planteado por el movimiento y que había levantado fuertes recelos dentro de la Asamblea. Los indígenas eran incluidos así más como una minoría nacional, reflejo de la diversidad cultural del país, que como un verdadero sujeto político.

Dentro de los logros, se reconoció la oficialidad de las lenguas indígenas para su propio uso, aunque sin exigir por ello la obligatoriedad del Estado, “El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley” (artículo 1º), en un país con cierta tradición de respeto lingüístico, sobre todo, tras la aprobación en 1988 de la DINEIB, institución que había concedido una importante autonomía al movimiento indígena en materia educativa.

De modo parecido se incluyó la noción de nacionalidades, pero más desde un punto de vista identitario que político, de forma que a) quedara relacionado con una cuestión de autodefinición y b) tuviese como límite el carácter “único e indivisible” del Estado. Así en el artículo 83 se afirma que “Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”.

245 La aprobación final de la Constitución se dio a puerta cerrada, con la policía protegiendo el hemiciclo en el que se llevaron las deliberaciones.

2) Un avance en el reconocimiento de derechos

Probablemente, el aspecto más valorado por el movimiento indígena fue la inclusión de un listado de derechos colectivos que supuso el reconocimiento explícito de lo que habían sido algunas de sus principales demandas. Luis Maldonado, dirigente histórico de la CONAIE que vivió en primera persona muchas de las negociaciones que se mantuvieron durante el proceso constituyente, reflexiona sobre la importancia que tuvo para ellos dicho avance:

“Lo que logramos fue el reconocimiento como pueblos y nacionalidades, ése es el punto más importante y, por tanto, el tema de los derechos colectivos, una ruptura con la visión liberal de que los derechos son individuales. Aquí se agregan un conjunto de derechos que son colectivos, en esa Constitución están contemplados también los derechos ambientales, ese fue el aporte más importante” (Entrevista a Luis Maldonado, septiembre 2012).

Sobre todo, la Constitución se caracterizó por ser un texto garantista, con un importante avance en el reconocimiento de derechos. Recogidos en el Título III, como gran novedad -no sólo en el país sino en la práctica constitucional- se incluyó un capítulo sobre derechos colectivos (Capítulo 5). Dentro de este capítulo, en la sección primera²⁴⁶, se recoge un listado específico de derechos para pueblos indígenas²⁴⁷ (VER TABLA 11) que cuentan con la protección del Estado: “El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos” (artículo 84).

246 La sección segunda está dedicada al medio ambiente, y la tercera a los consumidores.

247 Estos derechos también son reconocidos para los pueblos negros o afroecuatorianos.

TABLA 11: Derechos Colectivos reconocidos en la Constitución de 1998

| Reconocimiento | Artículos |
|--|--|
| Identitario Tierra y consulta | <ul style="list-style-type: none"> - Sobre el reconocimiento de su identidad cultural y lingüística: “Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico” (art. 84.1) - Sobre aspectos simbólicos: “Usar símbolos y emblemas que los identifiquen” (art. 84.15) - Sobre la propiedad de la tierra: “Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial” (art. 84.2) “Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley” (art. 84.3) “Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras” (art. 84.4) - Sobre la consulta previa: “Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen” (art. 84.5) “A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras” (art. 84.8) - Sobre patrimonio y biodiversidad: “Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural” (art. 84.6) “Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico” (art. 84.10) |
| Propiedad Intelectual | <ul style="list-style-type: none"> “A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley” (art. 84.9) |
| Educación y Sanidad Participación | <ul style="list-style-type: none"> - Sobre la educación intercultural: “Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe” (art. 84.11) - Sobre la salud ancestral: “A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella” (art. 84.12) - Sobre las formas de organización social: “Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad” (art. 84.7) - Sobre planes de desarrollo: “Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y a un adecuado financiamiento del Estado” (art. 84.13) - Sobre participación: “Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley” (art. 84.14) |

Fuente: Elaboración propia.

3) Una indefinición sobre las autonomías territoriales

La Constitución apenas introduce novedades en la estructura funcional del Estado, aunque sí deja abierta la posibilidad del ejercicio y administración de justicia por parte de las autoridades indígenas siempre que sea en armonización con las jurisdicción ordinaria: “Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional” (art. 191).

En cuanto a la estructura territorial del Estado, la Constitución fija un modelo de desconcentración y descentralización territorial en base a tres niveles de administración: la provincia, el cantón y la parroquia territorial. La gran novedad es que, finalmente, se incluyó otro nivel más de representación política, a partir de las demandas planteadas por el movimiento indígena durante el transcurso de la Asamblea: “Habrá circunscripciones indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley” (art. 224).

Si bien, a pesar de la inclusión, su reconocimiento se dio con carácter indefinido, reflejo de las tensiones que la naturaleza y el alcance de dichas jurisdicciones habían generado durante los debates constituyentes, dejando para un posterior y eventual desarrollo legislativo la definición más concreta sobre cuáles habrían de ser sus requisitos de constitución, competencias y capacidades. De esta forma, aunque aparecen citadas en dos artículos más del texto, no se especifica detalle alguno sobre su contenido y formación:

→ “Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas” (Art. 228)

→ “La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán reguladas por la ley” (Art. 241)

De la misma manera, se deja abierta la posibilidad a una consulta sobre recursos naturales a la población que habita el territorio. Así en el artículo 84.5 se establece la necesidad de que a) el Estado consulte a la población afectada en un territorio donde se quiere llevar a cabo un

proyecto de exploración y explotación de recursos; b) se busquen fórmulas de participación de los beneficios para la comunidad; y c) se garanticen unas condiciones de indemnización a las comunidades afectadas que, en todo caso -y como se afirma en el punto 8-, no podrán ser desplazados como pueblos de sus tierras. Si bien, no se especifican cuáles serán las condiciones concretas para la celebración de dicha consulta ni el alcance que ésta tendrá. Sí se define, en cambio, con claridad la propiedad de estos recursos:

“Son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentran en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial” (Art. 247).

En todo caso, y a pesar de que la CONAIE no había conseguido introducir en la Constitución su demanda histórica -la declaratoria del Estado plurinacional-, los avances logrados con el nuevo texto fueron considerados un paso importante tanto por la organización como por el conjunto del movimiento indígena:

“Había conquistas importantes, como los derechos colectivos, que nacen precisamente a partir de esta Asamblea del año noventa y ocho. A pesar de no ser una ruptura, es una Constitución que, en definitiva, yo digo y nosotros decimos, aunque sea una constitución de esa naturaleza [neoliberal], también trajo elementos positivos para que el movimiento indígena se organizara y enfrentara a esos hechos” (Entrevista a Luis Macas, abril 2010)

Si bien, de estas palabras, puede entreverse que en el movimiento indígena -o al menos en su dirigencia-, había quedado la sensación ciertamente ambigua de que, por un lado, se trataba aún de una Constitución neoliberal, dirigida por el centro-derecha y en la que algunas de sus demandas no habían sido incluidas, mientras que, por el otro, se habían logrado avances significativos, que fueron incluso presentados por el movimiento como un éxito a nivel regional²⁴⁸.

Para Humberto Cholango, quien fue presidente de ECUARUNARI durante un periodo importante de vigencia de esta Constitución²⁴⁹, el texto era lo suficientemente amplio como para

248 Ordóñez relata cómo pocos meses después de ser aprobada la Constitución, Nina Pacari pronunció una conferencia en Guatemala en la que presentó la Constitución de 1998 como un importante logro para los pueblos indígenas, siendo este texto el más avanzado a nivel regional en cuanto a reconocimiento de derechos indígenas.

249 El dirigente ocupó la presidencia de la sierra desde 2003 a 2009. Posteriormente, en 2011, se convirtió en

aspirar a superar algunas de las limitaciones históricas que había enfrentado el movimiento, aunque esa misma amplitud preservaba, al mismo tiempo, lo que calificaron de *statu quo* neoliberal:

“La constitución del noventa y ocho era una posibilidad para desmontar todo el modelo neoliberal y de introducir nuevas normas, nuevas visiones. Más bien eso no se vio mucho porque la constitución del noventa y ocho, más bien, consolidó o estabilizó el modelo neoliberal, constitucionalizó toda esa desinstitucionalización, toda esa crisis que se estaba viviendo, por eso que hubo un periodo de feriado bancario, de ceder las bases militares, las áreas estratégicas podían entregar a manos privadas” (Entrevista a Humberto Cholango, abril 2010)

Desde el punto de vista de Nina Pacari, el movimiento consiguió un importante reconocimiento en derechos, aunque apenas logró introducir novedades relevantes en la estructura del Estado. Para Luis Maldonado, a pesar de los avances, sobrevivieron aspectos de “profunda colonialidad”. En todo caso, los indígenas habían mostrado una importante capacidad de influencia, hasta el punto de que el propio presidente de la Asamblea, sin ser una persona próxima al movimiento, tuvo que entablar negociaciones directas con ellos. Oponerse en ese momento al movimiento indígena suponía arriesgarse a sufrir una movilización en las calles.

Prácticamente en paralelo a la Asamblea Constituyente, se creó el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)²⁵⁰, organismo que supuso una respuesta del Estado a las demandas indígenas mediante la creación de una entidad gestionada por los propios indígenas dentro de las estructurales estatales como un órgano al que se reconocía cierta autonomía. La idea de fondo era, de hecho, dotar al movimiento de un espacio de autogestión para el diseño y la ejecución de proyectos a partir de su propia planificación. A este respecto y acorde al plan estratégico que se elaboró para la década 1999-2008, se previeron tres grandes líneas programáticas: 1) Desarrollo integral sustentable con identidad; 2) Fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos; y 3) Fortalecimiento institucional.

En el primero de esos ejes, se plantearon una serie de aspectos materiales y territoriales vinculados al desarrollo, la vivienda y el uso de la tierra, para lo cual se previó la creación de un fondo para pueblos y nacionalidades. Dicho fondo fue creado años después, en 2000, con el nombre de Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador

presidente de la CONAIE frente al otro candidato, el ex alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña, en un polémico congreso.

250 Creado por Decreto Ejecutivo, núm. 386. Registro Oficial 86, 11/12/1998.

(FODEPI) y como un mecanismo adscrito a la Presidencia de la República, con el argumento de que “para la eficacia de tales derechos [colectivos] se impone que el Estado ecuatoriano otorgue apoyo financiero directo y para la obtención de recursos de organismos internacionales; así como para la ejecución de proyectos de desarrollo de los pueblos indígenas que coadyuven a su integración al proceso económico y a su mejoramiento social” (Decreto Ejecutivo, núm. 436. Registro Oficial 90, 02/06/2000).

El FODEPI complementaba así al CODENPE a través de financiación. Además, el hecho de que se contemplara la posibilidad de obtener fondos de organismos internacionales reflejaba lo que, en realidad, ya había quedado establecido con la Constitución de 1998, sobre todo tras la entrada en vigor a finales del mismo año del PRODEPINE²⁵¹, programa que supuso una importante fuente de financiación a través del plan de crédito instaurado (que contaba con la participación, entre otras instancias, del Banco Mundial), o de la recepción de fondos a través de las agencias de ayuda al desarrollo de otros países²⁵².

Mientras que el segundo de esos ejes programáticos se centró en el fortalecimiento organizativo de pueblos y nacionalidades (incluso se previó la aprobación de una Ley de nacionalidades, pueblos y circunscripciones territoriales indígenas) y el tercero, en el fortalecimiento institucional, en especial en aspectos de capacitación, gestión y liderazgo y en la producción normativa desde el propio CODENPE.

251 De hecho, el CODENPE fue creado, en cierto modo, como contraparte de este programa para la gestión de sus fondos. Dicho programa se había sido planteado con el objetivo de: a) capacitar líderes indígenas; b) lograr una “integración democrática” de la población indígena “incorporando su propia visión de desarrollo”; c) sistematizar y mejorar el acceso al agua y a la tierra; d) desarrollar infraestructura a nivel local; e) proveer recursos financieros a comunidades, familias e individuos; y f) fortalecer instituciones estatales para la planificación y coordinación de las actividades diseñadas por la población. Disponible en línea:

http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/prj/region/pl/ecuador/ec_PRODEPINE.htm#1 (Última consulta 08/01/14)

252 Ejemplo de ello fue la intervención de la cooperación española que, en 2002, inició la implementación del proyecto FORMIA destinado al fortalecimiento de los denominados “municipios indígenas alternativos”, liderados por dirigentes indígenas que intentaban instaurar nuevas formas de gestión y estrechamente inspirados en los dos procesos de desarrollo local indígena más exitosos durante la década de los años noventa, Guamote y Cotacachi.

9.4. Los debates de Montecristi

El funcionamiento de la Asamblea de Montecristi fue, en líneas generales, bastante distinto al de la Constituyente que se había celebrado una década antes en el país. En primer lugar, se dieron en contextos muy diferentes, ya que la nueva Asamblea se planteó como un proceso de ruptura con respecto, precisamente, a la anterior Constitución, considerada por sus detractores como el texto que había formalizado el modelo neoliberal en Ecuador.

En segundo lugar, se caracterizó por un mayor nivel de confrontación institucional debido al conflicto entre poderes constituidos que había antecedido a la convocatoria de la Asamblea. En tercero, las capacidades con las que se dotó a la nueva Constituyente superaban, con mucho, a las fijadas en la anterior. La Asamblea de Montecristi se distinguió por tener potestad normativa y la primacía en la toma de decisiones durante el periodo de transición.

En cuarto lugar, la correlación de fuerzas y actores había cambiado. La crisis del sistema de partidos era notoria, lo que se reflejó en el desplome electoral de las fuerzas políticas tradicionales y en el trasvase de votos hacia Movimiento PAÍS, que irrumpía como nuevo actor en el escenario ecuatoriano. Este desplazamiento le otorgó a PAÍS un carácter preeminente tanto dentro como fuera de la Asamblea ya que, además de tener la mayoría absoluta de la cámara, era el partido de Gobierno, circunstancia que le permitió convertirse en el centro neurálgico de las decisiones del país.

Y, en quinto lugar, el Presidente de la República contaba con mayores capacidades informales y una más fuerte intervención en el desarrollo del proceso, personificado incluso en su figura. Mientras que Rafael Correa había llegado a la Constituyente de Montecristi como su gran valedor, reforzado tras haber “vencido” las resistencias del Congreso a convocar la Asamblea, Fabián Alarcón ni siquiera había sido un Presidente electo en votación popular - obtuvo el poder después de la destitución por el Congreso de Abdalá Bucaram-, con lo que apareció como un líder débil, de transición, que, de hecho, tuvo un papel residual durante el transcurso de la Constituyente de 1997.

El funcionamiento al interior de la Constituyente combinó una doble lógica de negociación. Por un lado, estaban los debates del pleno entre las distintas fuerzas con

representación. Por el otro, se estableció en paralelo una serie de discusiones de lo que se denominó el “congresillo”, espacio controlado por PAÍS en el que, en verdad, se tomaban buena parte de las decisiones. Alberto Acosta, presidente de la Asamblea y entonces en PAÍS, lo describe así:

“Teníamos dos tiempos de debate simultáneos, dentro de la Asamblea y dentro del bloque PAÍS. Hubo varios momentos políticos en los que también participó el Presidente Correa, así como el buró político. A veces invitábamos a asambleístas de otros grupos afines, como el MPD y el Pachakutik. Este bloque llegó a superar en ocasiones los cien asambleístas” (Entrevista a Alberto Acosta, abril 2010)

En ese escenario, y a pesar de que sus representantes fueron invitados a varias reuniones del “congresillo”, el movimiento indígena había quedado relegado a un segundo plano, con lo que tuvo que buscar aliados dentro del propio Movimiento PAÍS. Probablemente, uno de los casos más significativos fue el de la asambleísta Monica Chuji, quien también militaba en la CONFENIAE, o la cercanía con el presidente de la cámara, Alberto Acosta, quien, de hecho, en la anterior Asamblea Constituyente había sido candidato por Pachakutik.

El propio Acosta detalla cómo durante la Asamblea asumió personalmente la demanda indígena ejerciendo, de alguna forma, de representante del movimiento tanto en la cámara como al interior de PAÍS, posición que no estuvo exenta de tensiones. Acosta ejerció un papel de bisagra que, por las entrevistas realizadas y por sus propias palabras, fue clave para que los indígenas tuvieran una mayor presencia en los debates de la Constituyente:

“Los indígenas llegaron a Montecristi con una postura más clara que años atrás pero también más debilitados políticamente, lo que hizo que no pudiesen ser representados directamente por ellos mismos. Muchas de las cosas que se plantearon en relación a las demandas indígenas fueron, de hecho, temas que habíamos asumidos quienes estábamos cercanos al movimiento y que las hicimos propias. En mi caso, me la jugué directamente, trabajé con los compañeros de PAÍS, siempre con ellos, y nunca a espaldas del movimiento, pero no oculto que estuve muy cercano con la gente de Pachakutik y del movimiento indígena. Ellos tenían una serie de reclamos que yo les ayudaba a introducir en el seno de la Asamblea, porque como digo no tenían una representación suficiente a través de Pachakutik para defender su tesis” (Entrevista a Alberto Acosta, abril 2010)

Las interacciones que se daban al interior del bloque conformado por PAÍS no fueron fáciles en tanto que dicha fuerza estaba compuesta por representantes que provenían de diferentes tradiciones políticas. Así, al menos, lo describe Monica Chuji, quien reflexiona sobre algunas de las vivencias que experimentó durante este periodo. La asambleísta identifica varias

líneas de conflicto, que se dieron debido a ese carácter heterogéneo de PAÍS, y que fueron una continua fuente de tensiones no sólo en el pleno sino, y más bien, dentro del “congresillo”:

“Una de las cosas que siempre me llamó la atención es que en un movimiento político nuevo como era PAÍS hubieran personas que habían participado en fuerzas políticas muy tradicionales, a aquellas que se les había catalogado como de la “partidocracia”. Por ejemplo, la familia Alvarado o la familia Mera. Dentro del movimiento, había una tendencia súper pragmática, con una visión absolutamente publicista que veía que los medios de comunicación eran los que finalmente definían y que había que trabajar para convencer a la gente. Había otra tendencia medio ecologista-progresista, entre los que estaban el Fándor, el Alberto [Acosta]... Y la única indígena, yo. Así que nos identificábamos con el Alberto. Luego veías al presidente con su propio rollo” (Entrevista a Mónica Chuji, septiembre 2012)

El carácter poco estructurado de PAÍS había permitido que, de alguna forma, tendencias muy distintas tuvieran cabida en un mismo movimiento, aunque la convivencia no siempre fuese armónica. Además, esa flexibilidad favoreció la preeminencia del Presidente Correa, cuyo poder de decisión se impuso sobre todos los grupos, buscando apoyos específicos dependiendo de la coyuntura política de cada momento. Según Chuji, el predominio de Correa pronto se hizo patente dentro de la cámara, debido también a la falta de claridad y propuestas por parte de los asambleístas, lo que con frecuencia provocaba discrepancias entre las distintas corrientes al interior de PAÍS:

“Lo del Presidente era como la voz cantante dentro de la Asamblea pero también había gente que disfrutábamos, que defendíamos otras tesis, entre ellos el Alberto [Acosta], del sector indígena estábamos yo, y Pedro de la Cruz, pero que no coincidíamos con él en muchas cosas. Paradójicamente, no hemos coincidido, teníamos diferencias. Había muchas fricciones en el oficialismo, porque yo fui candidata por el oficialismo. Empezaron a haber muchas tensiones al interior del movimiento. En AP había mucha gente que no decía nada, creo que el 80% no decía nada. Tenías un liderazgo fuerte del Rafael [Correa]. Eso implicaba que el propio Presidente fuese cada vez más radical con las propuestas que el creía que deberían estar en la Asamblea” (Entrevista a Mónica Chuji, septiembre 2012)

En ese contexto, desde el inicio de la Constituyente había comenzado a evidenciarse un creciente distanciamiento entre PAÍS y la propuesta indígena planteada por la CONAIE. Un desencuentro que condicionó, en parte, el rumbo de las relaciones entre ambos actores y que terminó provocando una desconfianza mutua. Por un lado, Correa consideraba que la CONAIE formaba parte de ese “viejo orden” de los partidos clásicos que había denominado “partidocracia”. Por el otro, la CONAIE percibía a Correa como un Presidente más, que les quería utilizar para beneficio propio y que acabaría traicionándoles, como ya sucedió con Lucio

Gutiérrez. En ese sentido el presidente de la ECUARUNARI, Delfín Tenesaca, reflexiona:

“Inclusive queríamos participar como organizaciones en la Asamblea, y este Presidente Correa, cómo podríamos decirlo, no quisiera ofender, pero es necesario decirlo, él se aprovechó, fue un oportunista de coger nuestras propuestas, expropiarlas, y ganar en las elecciones y entonces fue presionado desde los indígenas, ya que expropió a los indígenas, ahora ejecute. Ésa fue la presión en Montecristi, presionando sobre diferentes temas” (Entrevista a Delfín Tenesaca, abril 2010)

9.4.1. ¿Legitimidad o representatividad?

A diferencia de una década antes, en Montecristi estalló un conflicto que se convirtió en irresoluble, ¿qué legitimidad le correspondía al movimiento indígena? A pesar del mal resultado electoral de Pachakutik, la CONAIE consideraba que la legitimidad del movimiento no provenía tanto de las urnas como de su fuerza en las calles y del carácter histórico de sus demandas. Para Correa, en cambio, la legitimidad del movimiento debía quedar subordinada a la mayoría de PAÍS, fuerza que ahora encabezaba el cambio político, y a su proyecto de Revolución Ciudadana.

Según Acosta, Correa se “olvidó” de la historia reciente del movimiento indígena y se arrogó en exclusiva el mérito de haber sido él quien convocó la Asamblea Constituyente gracias a su propio empeño personal, lo que sin ser falso no respondería a la totalidad del proceso social en virtud del cual había conseguido alcanzar el poder:

“Es parte del problema, el hecho de que Correa no entiende que es producto de una lucha anterior. Eso es un problema grave, que le impide ver con claridad cuál es la realidad. Él piensa yo soy el que más le ha dado [a los indígenas], el que más les atiende. El problema de fondo de todo esto es que en este proceso él se considera a sí mismo como el portador de la voluntad popular colectiva” (Entrevista a Alberto Acosta, abril 2010)

Si bien, la percepción de Acosta no era representativa dentro del Movimiento PAÍS, ya que la mayoría de sus asambleístas consideraban a la CONAIE una fuerza extemporánea -incluso anacrónica- incapaz de ver las potencialidades de lo que habían caracterizado como un nuevo proyecto de cambio, el encabezado por Rafael Correa y su Revolución Ciudadana. En ese sentido resulta paradigmática la visión de Virgilio Hernández, ex miembro de Pachakutik y asambleísta constituyente por PAÍS, sobre la organización, en un doble sentido:

a) la CONAIE como fuerza sectorial/corporativa:

“Yo creo que en los noventa había algo importante en el movimiento indígena, había siempre la idea de universalidad, o sea, de recoger la particularidad pero no dejar de mirar por un proyecto para el país. Y creo que eso significó un cambio y un paso cualitativo. Me preocupa ahora que se enfatice mucho en la particularidad pero que se haya dejado de ver la globalidad, y eso puede llevar a un discurso muchas veces fundamentalista, que especifica lo indio sin ver también esto de lo diverso del país. Y esto tiene dos peligros, el uno, que se negocia finalmente la reivindicación indígenas, o dos, que puede terminar disuelta, diluida en demandas exclusivamente indígenas sin dar cuenta del proceso más global de la sociedad” (Entrevista a Virgilio Hernández, abril 2010)

b) la CONAIE como viejo actor frente a un nuevo “sujeto del cambio”:

“La CONAIE no puede perder esa perspectiva de mirar que el gobierno de Correa no puede ser tratado igual que los de antes porque es obvio que muchas de las cosas que hace Correa han sido parte del programa que el movimiento indígena ha tenido por muchos años, sabiendo que también hay otros límites” (Entrevista a Virgilio Hernández, abril 2010)

Este choque de legitimidades confluía en un conflicto mayor entre dos proyectos políticos distintos, lo que llevó a una discusión sobre cuál debía ser tomado en cuenta. La mayoría de PAÍS en la cámara era un hecho inescrutable, fortaleza que Correa hizo valer frente a la representación marginal del movimiento indígena y que redundó en el debate sobre la fuerza de representación y la legitimidad del movimiento como actor político, ¿qué pesaba más en la negociación de sus demandas? Para Correa, la representación obtenida, con lo que el movimiento indígena era un grupo de interés más entre un conjunto de actores. Para la CONAIE, la legitimidad histórica, rasgo que les convertía en una referencia ética para el país, por lo que sus demandas no sólo respondían a un interés específico -como indígenas- sino a una propuesta general, para toda la sociedad.

Ese conflicto de fondo estuvo presente durante toda la Asamblea y, lejos de aminorarse, fue creciendo a medida que se discutieron algunos puntos esenciales de la nueva Constitución, tendencia que derivó en un enfrentamiento frontal entre ambos actores una vez aprobada la carta magna, con las discusiones sobre legislación secundaria y las reformas institucionales y territoriales del Estado.

En todo caso, al igual que en el proceso de 1997, el movimiento indígena combinó una doble estrategia de negociación y, en paralelo a las negociaciones en el interior de la cámara,

intentó recuperar cierta capacidad de impacto en la calle, como ya había sucedido una década antes²⁵³. Gilberto Guamangate, quien fue asambleísta por Pachakutik, narra cómo se utilizaron ambos mecanismos como un medio para conseguir una mayor presencia en la Asamblea:

“Una de las medidas que utilizamos fue la de las movilizaciones, los talleres o las diferentes visitas que gente del movimiento hizo a las diferentes mesas de la Asamblea Nacional... Otra de las estrategias que empleamos fue la de haber podido contar con personal o asambleístas que han sido parte del movimiento indígena o que han formado parte de este proceso, como el propio presidente de la Asamblea Constituyente, quien desde hace mucho tiempo ha estado vinculado con el proceso del movimiento indígena. Pero, sobre todo, nuestras exigencias se consiguieron hacer presentes a través de las movilizaciones. Se tuvieron que trasladar miles y miles de personas a Montecristi para que se incluyeran nuestros derechos, los derechos para la naturaleza, para los pueblos y nacionalidades, para las mujeres, en función de buscar la justicia, la igualdad y la equidad para todos dentro del marco de la democracia, eso sí” (Entrevista a Gilberto Guamangate, abril 2010)

Durante los meses previos a la Asamblea Constituyente, la CONAIE había iniciado un proceso de consulta entre sus bases, a través de la celebración de talleres locales, con el objetivo de ir recopilando ideas en vistas a una nueva Constitución. Ese proceso, que también contó con el asesoramiento de algunas organizaciones no gubernamentales próximas al movimiento²⁵⁴ y con la participación de otros colectivos sociales, terminó gestando una propuesta política que la organización presentó en un acto simbólico el 22 de octubre de 2007, concluyendo así meses de trabajo, con una marcha que tuvo la participación de cerca de 10.000 indígenas movilizados en Quito y que fue interpretada como una acción revitalizadora del movimiento:

“La movilización (...) volvió a demostrar que la CONAIE sigue siendo la organización social con mayor poder de convocatoria y la única con capacidad de movilización en Ecuador, y colocó en el debate la necesidad de que la Asamblea Constituyente se transforme en un espacio de participación y puente entre el movimiento indígena, los diferentes movimientos sociales y el gobierno nacional sin perder ninguna autonomía” (Lucas, 2007).

253 La marcha del 12 de octubre de 1997 tuvo un fuerte impacto social, según publicaron entonces los diarios ecuatorianos. Véase “Hoy asamblea de los otros”, *Hoy* (13/10/97). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/hoy-asamblea-de-los-otros-110610.html>

Véase “Asamblea: la consigna es hacerse oír”, *Hoy* (14/10/97). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/asamblea-la-consigna-es-hacerse-oir-112234.html>

254 En la propuesta final de octubre, en agradecimientos se incluye expresamente a IEDECA, Acción Ecológica, Entrepueblos, IBIS-Dinamarca, Ayuda Popular Noruega APN y CEDES.

En la presentación de la Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente (2007), en su primera página, la organización asume la convocatoria como una reivindicación propia, “la propuesta de realizar una Asamblea Plurinacional Constituyente, ha sido una de las demandas históricas de las nacionalidades y pueblos del Ecuador”, y se autodefine como un actor esencial de ese proceso, llamado a encabezar una propuesta para toda la sociedad:

“Actualmente, el Ecuador vive un momento histórico de gran relevancia. Un momento de profunda esperanza para las grandes mayorías de este país que luchamos (...) En este momento que el pueblo ecuatoriano ha hecho explícitas sus esperanzas de cambio, la CONAIE decidió enfrentar el enorme desafío de elaborar una propuesta de nueva constitución desde nuestras experiencias y nuestras luchas (...) No se trata de una propuesta étnica, de los indios para los indios. Se trata de una propuesta Plurinacional, una propuesta política para el país (...) Una propuesta para construir un nuevo Estado y una nueva sociedad desde los excluidos” (CONAIE, 2007: 1-2).

Sin embargo, y aunque la propuesta se entregó al presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, junto a la presencia de otros asambleístas de PAÍS (Norman Wray, Mónica Chuji y Virgilio Hernández), la CONAIE no logró dar la texto en mano al Presidente de la República, Rafael Correa, como inicialmente se había previsto, lo que la organización interpretó como un desplante²⁵⁵. Un hecho sintomático de que:

a) A diferencia de la anterior Constituyente, el movimiento indígena no estaba logrando catalizar sus movilizaciones en beneficio de una mayor presión de negociación dentro de la Asamblea debido, en buena parte, a la fuerza de PAÍS, como señala Acosta:

“Los indígenas utilizaron varios mecanismos para hacerse visibles: movilizaciones, mandaban delegados, tenían sus propios representantes, se alineaban con aliados de vieja data. De hecho, muchos de los militantes de AP tenían buenas relaciones con el movimiento indígena, pero PAÍS consiguió aglutinar más fuerzas sociales. Es así como se constituyó en una fuerza de cambio importante” (Entrevista a Alberto Acosta, abril 2010)

255 Durante esos días Correa se encontraba en el Vaticano, lo que la CONAIE interpretó como un de menosprecio: “Hoy pensamos entregarle a él nuestro planteamiento, pero lamentablemente prefirió oír su misa en Italia, con el Papa. A su vez, el pueblo indígena en este momento histórico presenta al país un articulado para el cambio definitivo”, expresó entonces Luis Macas. Véase “CONAIE da su apoyo al Gobierno”, *El Universo* (23/10/07). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.eluniverso.com/2007/10/23/0001/8/C5D9266EB5B443BAAFEAD52336D1F7C6.html>

b) La relación entre la organización y Correa se deterioraba por momentos. A las críticas del Presidente por los malos resultados electorales de Pachakutik, se sumaron sus palabras contra la dirigencia indígena en las cadenas radiales (conocidas coloquialmente como “sabatinas” por celebrarse en sábado). Aunque fue un suceso concreto el que incrementó el nivel de tensión entre ambos actores.

El 26 de noviembre, apenas un mes después de que la CONAIE presentara su proyecto de Constitución, estalló un conflicto en la localidad amazónica de Dayuma, en la provincia de Orellana. Los hechos se iniciaron cuando los habitantes de la zona iniciaron un bloqueo para evitar el acceso a un pozo petrolero y el Gobierno gestionó el paro enviando al Ejército y acusando de un delito de terrorismo a los principales líderes de la acción²⁵⁶. La iniciativa provocó el rechazo inmediato no sólo de los habitantes de la localidad sino también del movimiento indígena, que consideró intolerable la acción²⁵⁷. Para Correa fue la respuesta de un Estado fuerte ante una serie de “desórdenes anárquicos” -que le llevó incluso a declarar el Estado de Emergencia (Decreto Ejecutivo núm. 770. Registro Oficial 231, 13/12/2007)-, mientras que para el movimiento se trató de un acto de represión que varias organizaciones denunciaron como una violación de los derechos humanos por la extralimitación de los militares en el uso de la fuerza contra la población²⁵⁸.

Los sucesos tuvieron también como consecuencia una escalada verbal. En la “sabatina” del 1 de diciembre, en mitad del conflicto, Correa afirmaba:

“La gente del Oriente nos apoya, los ambientalistas románticos y esos izquierdistas infantiles son los que quieren desestabilizar al Gobierno (...) no crean a los ambientalistas románticos, todo lo que se opone al desarrollo del país es un terrorista (...) el gobierno no dejará que se detengan las explotaciones mineras y petroleras (...) por nada permitiremos que se detenga la explotación de los recursos que necesita el país (...) Tolerancia cero a todo el que quiera hacer paros y generar caos,

256 Entre ellos al presidente de la Junta Parroquial de Dayuma, Jhon Rosero, y a la prefecta de Orellana, Guadalupe Llori quienes, finalmente, fueron amnistiados en marzo de 2008 por la Asamblea Constituyente. Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

http://www.democraciaycooperacion.net/IMG/pdf/La_criminalizacion_de_la_protesta_en_el_Ecuador.pdf

257 Un relato completo sobre los sucesos de Dayuma en Aguirre (2008): *Dayuma ¡nunca más!*

258 La Comisión Ecuémica de los Derechos Humanos (CEDHU) y la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH) denunciaron explícitamente maltratos físicos por parte de los militares. Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.eluniverso.com/2007/12/06/0001/12/FCCCB26C89B04930A440B891D479C99F.html>

anarquistas que están acostumbrados con los otros gobiernos a paralizar el desarrollo del país cuando les da la gana, los castigaremos con todo el rigor de la ley” (Correa, 01/12/07) ²⁵⁹.

9.4.2. Dos proyectos para discutir

Las declaraciones de Correa ponían de manifiesto que el conflicto con el movimiento indígena no sólo se trataba de una cuestión coyuntural sino que, más bien, reflejaba cuestiones de fondo entre dos proyectos políticos diferenciados. Así como la CONAIE había presentado su propuesta, PAÍS también tenía su propio proceso y aspiraciones programáticas. Esas diferencias, relacionadas sobre todo con el reparto del territorio y el control de los recursos naturales, se fueron haciendo cada vez más visibles a medida que avanzaba la Asamblea.

El *Plan de Gobierno del Movimiento PAÍS 2007-2011* (2006) puede considerarse como el documento clave que este movimiento elaboró de cara a la Asamblea Constituyente. En él se exponen los aspectos programáticos esenciales y se presenta, como gran relato, una visión imbricada en raíces republicanas, que apela a un Estado fuerte y social, combinada con un enfoque de inspiración liberal en su concepción sobre la ciudadanía y la sociedad civil.

El eje rector que recorre todo el *Plan* es la idea de Revolución Ciudadana y las distintas “revoluciones” que se derivan de ella²⁶⁰. Se apela además a la necesidad de potenciar la “participación ciudadana” como principal aspecto de esas revoluciones (2006: 4) y se “sueña” con un Estado social de derecho democrático (2006: 5) que combine formas de democracia deliberativa y consensual con otros mecanismos de representación (2006: 6).

Junto a esta visión, se incide en la idea de nación, y en el requerimiento de “fortalecer el carácter nacional del Estado” en un país caracterizado por su “condición pluricultural” (2006: 6), con una “total tolerancia hacia todas las culturas y el rechazo a la homogeneización cultural” (2006: 55). Como gran propuesta de acción, el *Plan* plantea un “CAMBIO RADICAL” (en

259 Véase “El Presidente de Ecuador dice que los ecologistas son terroristas”, redamazon (05/12/07). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://redamazon.wordpress.com/2007/12/05/ecuadorian-president-call-ecologists-terrorists/>

260 Según se señala en el Plan, éstas son: 1) revolución constitucional y democrática; 2) revolución ética: combate frontal a la corrupción; 3) revolución económica y productiva; 4) revolución educativa y salud; y 5) revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana.

mayúsculas), a través de “una gran Minga”²⁶¹ que “vaya cogida de la mano de la modernidad” (2006: 12). Combinación entre lo tradicional/ancestral y lo moderno que responde a una idea de fondo que atraviesa todo el *Plan* y que, de alguna forma, entiende lo indígena como una cuestión de diversidad cultural que ha de encajarse a un nuevo proceso de modernización.

Proceso que tiene una estrecha relación con el territorio. Por un lado, el *Plan* propone como “una parte sustancial” del mismo una reforma del Estado que dé inicio a “un proceso agresivo de descentralización, de desconcentración y de correctas autonomías”, sobre el que se enfatiza que “no proponemos independentismo o separatismo, ni apoyamos aquellas propuestas sustentadas en el egoísmo encaminadas a formar cacicazgos locales” (2006: 22).

Por el otro, se incide en la necesidad de “impulsar y redefinir estrategias reales de desarrollo” (2006: 14) en las que el Estado adquiere una papel central como planificador de los recursos naturales del país: “Requiere repensar íntegramente su sector energético. No hay cómo seguir manejándolo sin una planificación estratégica y en forma de comportamientos estancos” (2006: 43). De esa capacidad estatal, se derivan acciones concretas, como el “fortalecimiento” de la empresa pública de petróleo, PETROECUADOR, con la tarea añadida de generar un modelo sustentable que trate de “no simplemente ampliar la producción del petróleo sino optimizar su extracción sin ocasionar más destrozos ambientales y sociales, particularmente en la Amazonía” (2006: 44).

En síntesis, podría caracterizarse como un plan que contiene una visión modernizadora, reformista, republicana, desarrollista, democratizadora y nacionalista del Estado, en cuyo articulado se puede entrever la influencia de un heterogéneo arco de grupos de interés y de colectivos (de hecho, aparece refrendado por diversas “personas físicas” y “personas jurídicas”²⁶², ya sean estas últimas organizaciones, colectivos o asociaciones, entre las que también participaron organizaciones indígenas como la FEI y la FENOCIN).

261 Forma de deliberación empleada por los indígenas de la sierra.

262 Entre los inspiradores del Plan, se cita expresamente la figura del “Libertador” Simón Bolívar y las ideas económicas de Amartya Sen y de Joseph Stiglitz, así como las victorias electorales de Néstor Kirchner en Argentina, Lula da Silva en Brasil, Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Tabaré Vázquez en Uruguay y Michelle Bachelet en Chile, además de invocar las figuras de mujeres como las “Manuelas” (Espejo, Cañizares y Sáenz) o las dirigentes indígenas Dolores Cacuango o Tránsito Amaguaña.

Sin embargo, a pesar de esa diversidad -y más bien debido a ella-, resulta llamativa la ausencia de la CONAIE entre las organizaciones que participaron en el *Plan*. Como una de las organizaciones sociales más importantes del país durante prácticamente quince años, el hecho de que no participara era indicativo de las relaciones de cierta tensión que siempre existieron entre ambos actores. Máxime cuando, en términos generales y al menos sobre el papel, no hay grandes diferencias entre el *Plan* de PAÍS y la *Propuesta* de la CONAIE. Ambos proyectos plantean un modelo reformista que refuerza la función rectora del Estado, que es garantista en cuanto derechos, y que otorga un papel especial a la naturaleza y su cuidado.

La diferencia más visible se da en el carácter del propio Estado: mientras en el *Plan* no se cita en todo el texto la idea de plurinacionalidad (se prefirió mantener el termino empleado en la Constitución de 1998, y que definía a Ecuador como un país “pluricultural”), en la propuesta de la CONAIE aparece como un aspecto central, desde el artículo primero. En ese horizonte utópico que casi todo texto programático contiene, en su preámbulo, la propuesta de la CONAIE afirma:

“Aquí se plantea un sistema plurinacional de Estado, que asuma las distintas formas de democracia existentes como parte de su sistema político, que reconozca el Gobierno Comunitario como forma de gobierno social de los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos. Proponemos un modelo económico social, solidario y comunitario; donde la propiedad de la tierra, los medios de comunicación, de los bienes naturales, la administración de los recursos financieros, deben estar en función del bienestar de los pueblos y no de la rentabilidad economisista del mercado” (CONAIE, 2007: 3).

A pesar de que no se da un desarrollo extenso sobre la idea de plurinacionalidad (más allá de la declaración ideológica que se expone en la presentación inicial del documento -firmada por Luis Macas, presidente de la confederación en ese momento-, no se describen las implicaciones específicas), si se analiza en detalle esta declaración, puede repararse en que ya contiene dos de los elementos que, ulteriormente, mayores discrepancias suscitarían entre CONAIE y PAÍS, tanto durante el proceso Constituyente como una vez aprobada la Constitución de Montecristi: 1) el alcance de las autonomías indígenas y sus gobiernos comunitarios; y 2) el control y manejo de los recursos naturales.

A diferencia de lo que sucede con la plurinacionalidad, en el *Plan* de PAÍS sí se incluye la idea de interculturalidad -en línea con la noción de diversidad cultural-, aunque tampoco se profundiza en sus implicaciones concretas, remitiéndose a la obligación estatal de “continuar el fortalecimiento” de la educación intercultural llevada hasta entonces en el país, con el matiz de que este proceso ha de darse “más allá de las visiones etnocentristas, tema de significación central para las comunidades indígenas del Ecuador” (Movimiento PAÍS, 2006: 59).

Este matiz sobre las “visiones etnocéntricas” no pasa inadvertido, sobre todo, si se tiene en cuenta las tensiones que se habían dado en la gestión de la educación entre la CONAIE y el resto de organizaciones sociales, especialmente la FENOCIN (firmante del *Plan* de PAÍS). Tensiones que, lejos de disminuir, aumentarían durante el transcurso de la Asamblea Constituyente.

Por su parte, en la *Propuesta* de la CONAIE, también se incluye la interculturalidad como uno de sus pilares, en este caso, desarrollado con mayor detalle:

“El sistema nacional de educación incluirá programas de enseñanza conformes a la diversidad del país. Incorporará en su gestión estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas. El kichwa u otras lenguas ancestrales serán parte de los programas curriculares en los establecimientos de población hispanohablante. El Estado promoverá el desarrollo del sistema de educación intercultural bilingüe; en él se utilizará como lengua principal la de la nacionalidad respectiva, y el castellano como idioma de relación intercultural” (CONAIE, 2007: artículo 27).

En lo que se refiere a la organización funcional del poder, no hay grandes diferencias entre ambas propuestas, aunque a distinción del *Plan* de PAÍS, la CONAIE plantea un mayor equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Por un lado, la *Propuesta* propone la creación de una Asamblea Plurinacional que cuente con una representación específica de pueblos y nacionalidades indígenas (aunque tampoco se especifica en qué forma se daría dicha representación) y a la que se dota de un mayor poder de decisión en lo presupuestario, como colegislador y como instrumento de control al Ejecutivo mediante elementos de fiscalización tanto ordinarios como extraordinarios (censura). Y, por otro lado, se propone la creación de un Ejecutivo dual, con la figura de Primer Ministro como gran novedad.

Mayores diferencias se dan en la organización territorial del poder. Como se exponía, el *Plan* se caracteriza por una visión que refuerza la planificación en el territorio, con el fin de impulsar un programa desarrollista, mientras que la *Propuesta* de la CONAIE se centra más en la autonomía y en el control indígena de los recursos naturales.

De forma general, ambos proyectos plantean un esquema de descentralización en base a una estructura compuesta por parroquias, municipios o cantones y provincias. Si bien, dentro de este esquema, la CONAIE prevé la creación específica de territorios indígenas (aunque no se detalla cómo se crearán). A ese respecto, se enuncia que “Los territorios indígenas y afroecuatorianos comprenderán las zonas de su hábitat ancestral, las tierras comunales, colectivas e individuales; y tendrán un nombre para identificar dicho territorio” (artículo 101). Lo que se completa con lo recogido un artículo más adelante, en el que se afirma que estos territorios “reemplazan, según sea el caso, a las juntas parroquiales y municipios” (artículo 102). Un poco más se avanza sobre el sistema de gobierno que desarrollarían estas entidades territoriales, así como sobre el carácter de sus decisiones, “vinculantes” (artículo 102):

“Cada Territorio Indígena o Afroecuatoriano constituirá un Gobierno Territorial Comunitario, que gozará de personería jurídica. Su gobierno y administración estará a cargo de la Asamblea representada por el Gobierno Territorial Comunitario y la Autoridad Indígena o Afroecuatoriana, elegidos mediante sus usos, costumbres y derecho propio” (artículo 100).

Se enumera también un listado de competencias y potestades²⁶³ y se reconoce la capacidad de las autoridades indígenas para ejercer justicia dentro de su territorio, “siempre que respete la igualdad de género y no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos y garantizados en ella” (artículo 211).

Más en concreto sobre el control de los recursos naturales, dentro del capítulo dedicado a derechos colectivos (Capítulo 7) de la *Propuesta*, se incluye un apartado específico sobre la capacidad de decisión de los indígenas:

263 Entre ellas, se reconoce la organización de un gobierno propio, según “usos, costumbres y derecho propio”, “promover inversiones públicas en sus territorios”, “la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y control de programas y proyectos”, “velar por los derechos reconocidos”, “definir las política de manejo, conservación y uso de la biodiversidad”, “ejercer autoridad y control territorial”, la administración de “educación, salud y justicia indígenas” o la “administración del patrimonio cultural, simbólico y espiritual” (CONAIE, 2007: artículo 103).

“El Estado consultará de buena fe y previa información completa a las comunidades indígenas involucradas, a través de las autoridades propias, con la participación de la totalidad de sus integrantes y por consenso, a fin de obtener su consentimiento, libre e informado antes de la adjudicación de concesiones, aprobación de proyectos, planes, programas y actividades de prospección, exploración y explotación de los recursos no renovables que se hallen en sus tierras y territorios y que puedan afectar su identidad, vida, salud, cultura, economía y biodiversidad, particularmente, los recursos hídricos.

Se les concederá plazo razonable para el estudio y, de ser necesario, para que consulten con los especialistas de su confianza sobre la conveniencia o peligros de los proyectos, planes o programas. Las decisiones que se tomen y los contratos que se celebren con violación de esta norma o que desconozcan la decisión de la comunidad, serán nulos y esta nulidad podrá ser demandada por cualquier miembro del pueblo o nacionalidad indígena afectado ante los jueces pertinentes, sin perjuicio de las acciones constitucionales que se puedan presentar por la violación a este derecho” (artículo 34.7)

Este artículo incluye no sólo de la obligatoriedad de que el Estado realice una consulta a la población afectada por un proyecto de explotación de recursos naturales, sino también el carácter vinculante de esta consulta y la necesidad, por lo tanto, de obtener el consentimiento previo expreso de las comunidades indígenas asentadas en el territorio, paso previo obligatorio a la autorización de cualquier proyecto de exploración y explotación de recursos naturales.

Un planteamiento que confronta con lo recogido en el *Plan* de Gobierno de PAÍS, en el que corresponde al Estado no sólo el control de los recursos, sino también la decisión última sobre los mismos. La *Propuesta* de la CONAIE no cuestiona (más bien reconoce) el peso del Estado, “al que le quedan reservadas la explotación de los recursos naturales no renovables y, en general, la explotación de los productos del subsuelo” (artículo 330) considerados “propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo a través del Estado” (artículo 331), con el nítido límite de la consulta de carácter vinculante, aspecto que provocó fuertes controversias durante el debate constituyente.

En conclusión, ambos documentos cuentan con importantes puntos en común, al menos en su planteamiento sobre el papel del Estado. Sin embargo, durante el transcurso de las negociaciones en la Asamblea Constituyente, fueron aquellos aspectos que más los diferencian los que terminaron por marcar la agenda de la temática indígena (VER TABLA 12).

TABLA 12: Diferencias entre la Propuesta de Constitución de la CONAIE y el Plan de Gobierno de PAÍS

| TEMA | CONAIE | PAÍS |
|---|--|--|
| Gran principio ideológico que atraviesa el documento | Sistema Plurinacional | Revolución Ciudadana |
| Tipo de Estado enunciado | Estado plurinacional, soberano, comunitario, social y democrático de derecho, independiente, laico, solidario, con equidad de género y unitario. | Estado Social de Derecho Democrático |
| Formas democráticas impulsadas | Democracia directa y participativa; colectiva, comunitaria y representativa. | Deliberativa y consensual; representativa con rasgos participativos. |
| Reconocimiento de pueblos y nacionalidades indígenas | Plurinacionalidad / Interculturalidad | Condición pluricultural del país / Interculturalidad |
| Organización funcional del poder | Asamblea Plurinacional Sistema Semi-Presidencial Administración de justicia indígena en el territorio | División clásica de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) Protagonismo impulsor del Presidente de la República. |
| Organización territorial del poder | Descentralización y territorios indígenas con Gobierno Territorial Comunitario | Descentralización y autonomía “bien entendida” dentro de la unidad nacional. |
| Recursos naturales | Consentimiento previo, libre e informado de la población indígena en el territorio | Consulta por el Estado a la población en el territorio |

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos *Propuesta* de la CONAIE y del *Plan de Gobierno* de PAÍS

Si se hace un pequeño ejercicio histórico y se compara la *Propuesta de Constitución* presentada por la CONAIE en 2007 con el *Proyecto Político* de 1994, puede detectarse una serie de diferencias tanto de forma como de fondo entre ambos documentos. De una parte, estas variaciones encuentran su explicación en el propio paso del tiempo. Algunos principios fueron reformulados según se lograban avances, se acumuló una mayor experiencia organizativa y se amplió la presencia de técnicos y especialistas externos que moldearon algunas de las propuestas.

De otra, los cambios respondieron también a la propia naturaleza del documento. No puede obviarse que el primero es un proyecto político, un documento programático y, por lo tanto, un texto más ideológico y con una mayor profundización en aspectos conceptuales. Mientras, el segundo es una propuesta de constitución, con menor contenido ideológico y un mayor desarrollo de los aspectos relacionados con la organización del Estado.

Uno de los cambios más notables tiene relación con cierta pérdida de centralidad del componente “étnico” de un documento a otro. En el *Proyecto Político* este elemento es central, mientras que en la *Propuesta* se expone en términos más generales. El proyecto de 1994 planteó tres grandes aspectos, que respondían a la realidad indígena de comienzos de la década de los años noventa: discriminación, exclusión y reconocimiento. Términos en base a los que se estructuró el texto, desarrollando aspectos sobre a) identidad cultural, educación bilingüe intercultural y salud; b) reforma agraria; y c) territorio y autonomía. En general, este documento profundiza más sobre lo programático que la propuesta de 2007 y, en ese sentido, podría afirmarse que tiene una óptima política más radical, en tanto que plantea una visión alternativa.

Más allá de estas diferencias, la *Propuesta* concreta algunos elementos ya incluidos en el documento político de 1994, de forma que los grandes principios declarados en el *Proyecto Político* encuentran acomodo en la propuesta de Constitución. Si bien, con algunas variaciones, como la desaparición del concepto de humanismo -que en el texto de 1994 tuvo una presencia notable- en beneficio del término *Sumak Kawsay*, que consolida y refuerza una visión más ambientalista. Cambio que refleja la pérdida de influencia de la iglesia católica y la mayor presencia de ONGs y grupos ecologistas alrededor del movimiento (VER TABLA 13).

TABLA 13: Los principios ideológicos del *Proyecto Político de la CONAIE* de 1994 y su concreción en la propuesta de Constitución de 2007

| Principio ideológico 1994 | Propuesta constitucional 2007 |
|--------------------------------------|--|
| Humanismo integral | <i>Sumak Kawsay</i> |
| Comunitarismo | Territorios Indígenas |
| Democracia Plurinacional Comunitaria | Gobierno Territorial Comunitario |
| Plurinacionalismo | Asamblea Plurinacional |
| Unidad en la Diversidad | Educación y Salud Intercultural |
| Autodeterminación | Consentimiento previo, libre e informado |

Fuente: Elaboración propia a partir del *Proyecto Político* y de la *Propuesta* de Constitución.

9.4.3. La plurinacionalidad, un término controvertido

Dentro de los temas que emergieron al interior de la Asamblea de Montecristi, el debate en torno a la idea de plurinacionalidad llegó a convertirse no sólo en una discusión central sobre lo indígena sino en una reflexión más general sobre cuál iba a ser la naturaleza del Estado.

Tanto dentro del bloque PAÍS como en el pleno de la cámara y en varias de las mesas, el tema apareció como uno de los elementos más polémicos. Junto a la demanda planteada por el movimiento indígena y la reivindicación histórica de la CONAIE, también fueron emergiendo otros intereses, sin que se perdiera de referencia el contexto político de otros países donde también se había abierto una discusión similar.

En especial, se siguieron de cerca los debates que se estaban dando en otro país andino, Bolivia, donde el término se había convertido igualmente en un elemento prioritario de discusión, tanto por las demandas presentadas por los indígenas como por el proceso de regionalización impulsado por la denominada “Media Luna” del oriente boliviano (región donde departamentos ricos en recursos naturales -especialmente el de Santa Cruz- habían planteado una reivindicación autonómica en una coyuntura de fuerte confrontación política con el Gobierno central). El enfrentamiento se polarizó de tal manera que, incluso, la demanda llegó a plantearse en términos secesionistas.

Esta disputa tuvo influencia en los debates que se estaban dando en Ecuador, y terminó poniéndose en relación lo ocurrido en Bolivia con un potencial conflicto entre el Gobierno de Correa, partidario de reforzar el rol rector del Estado central, y algunas de las provincias de la costa, especialmente Guayaquil, núcleo económico del país, y con ciertas semejanzas económicas y políticas con Santa Cruz²⁶⁴.

Fue en ese contexto en el que se planteó la discusión sobre la plurinacionalidad en la Asamblea Constituyente de Montecristi, añadiendo mayor complejidad a un concepto que se caracterizaba por ser:

264 Un estudio comparado en profundidad sobre esta corriente autonomista en Ecuador y Bolivia en Burbano (2009).

a) un término polémico

Como se ha analizado, no era la primera vez que dicho concepto se planteaba en un discusión sobre la naturaleza del Estado. Ya en el proceso constituyente de 1997-1998 se debatió aunque, finalmente, no se incluyó en la nueva carta magna debido a la fuerte oposición de los núcleos más conservadores de la Asamblea Nacional Constituyente, quienes temían que su reconocimiento implicase la creación *de facto* de jurisdicciones territoriales indígenas. Tras intensos debates, se prefirieron entonces los términos “pluricultural” y “multiétnico”.

Estas tensiones también estuvieron presentes sobre el papel previamente a los debates de la Asamblea de Montecristi. Como se ha expuesto, el *Plan de Gobierno* de PAÍS no incluía el término y, más bien al contrario, reforzaba de forma reiterada la idea de una nación y de un Estado unitario, en el que podría haber autonomía pero entendida dentro del esquema general de descentralización. Por el contrario, en la *Propuesta de Constitución* de la CONAIE era un elemento central.

b) un término histórico

El planteamiento de la plurinacionalidad había sido la principal demanda de la CONAIE como organización desde fundación. Tal idea ya se recogía en el anteproyecto de Ley de Nacionalidades de 1988 y fue también clave durante el levantamiento de 1990. En el *Proyecto Político* de 1994 fue el eje central y en la Constituyente del 1997-1998, uno de los aspectos con los que la organización ejerció mayor presión. No es de extrañar, por lo tanto, su inclusión en la propuesta elaborada en 2007, ni que el término volviera a ser planteado en Montecristi como una aspiración histórica del movimiento indígena.

c) un término inconcluso

A pesar de ese carácter histórico y de ser la principal demanda formulada por la CONAIE, el concepto se ha planteado en unos términos un tanto ambiguos, y no siempre con la necesaria claridad expositiva. En la actualización del *Proyecto Político* que la organización elabora en 2001, se incluye una nueva definición sobre la plurinacionalidad que, sin embargo, tampoco termina de aclarar su contenido específico. Además, se incorpora dicha idea a figuras como el Estado, la democracia, el gobierno y la nación, aunque sin trascender de una declaración teórica

general (VER TABLA 14).

TABLA 14: Lo plurinacional en el Proyecto Político de la CONAIE 2001

| Concepto | Definición |
|---------------------------------|---|
| Plurinacionalidad | “Es el principio político que garantiza el pleno ejercicio de los derechos de todas las nacionalidades que existen en el país” |
| Estado plurinacional | “Es la organización política y jurídica de los Pueblos y Nacionalidades del país. El Estado Plurinacional surge cuando varios pueblos y nacionalidades se unen bajo un mismo gobierno y Constitución: El Estado Plurinacional es distinto del Estado Uninacional que es la representación de los sectores dominantes” |
| Gobierno plurinacional | “Es el que ejerce el mandato que le otorgan los pueblos y nacionalidades del país y los ejecuta de manera descentralizada y autónoma con la participación directa de cada uno de los pueblos y nacionalidades” |
| Nación plurinacional | “Conjunto de Nacionalidades diversas, asentadas en un territorio definido de un país y regidos por un solo gobierno. Estas Nacionalidades están unidas por vínculos históricos, económicos, políticos y culturales” |
| Democracia plurinacional | “Es la plena y permanente participación de todos los pueblos y nacionalidades en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder político del Estado Plurinacional” |

Fuente: Elaboración propia a partir del Proyecto Político de la CONAIE (2001).

En todo caso, de lo afirmado en esta actualización del *Proyecto Político*, pueden distinguirse distintos ámbitos/dimensiones a los que remite la idea de plurinacionalidad:

1) como una cuestión de reconocimiento y de identidad que parte de la premisa de que dentro de Ecuador existen distintas nacionalidades:

“Somos los Pueblos Indígenas que tenemos un mismo origen, una historia común, idiomas propios; Y que estamos regidos por nuestras propias leyes, costumbres y creencias y formas de organización social, económica y política en nuestros territorios. Luchamos políticamente por la reivindicación de nuestros derechos individuales y colectivos, es decir como pueblos. Se define como nacionalidad a un grupo de personas, cuya existencia como grupo es anterior a la constitución del Estado Ecuatoriano; Los miembros de este grupo comparten un conjunto de características culturales propias y particulares, que les diferencia del resto de la sociedad. De estas características, la más importante en la definición de un grupo étnico como nacionalidad es el tener una lengua propia. En el Ecuador existimos las siguientes nacionalidades: kichwa, shuar, achuar, shiwar, siona, secoya, huaroani, copan, zapara, chachi, tsachila, awa, epera” (CONAIE, 2001: 38).

2) como un ejercicio de los derechos reconocidos a esas nacionalidades.

3) como una concreción de su propia organización político-jurídica dentro de las estructuras estatales, .

4) como la participación de esas nacionalidades en la toma de decisiones de aquellos aspectos que las afecten.

En el documento informativo que la organización indígena elaboró para difundir su *Propuesta de Constitución* en 2007, se incluye una definición de Estado plurinacional y de plurinacionalidad que, de forma sintética, recoge todos estos elementos pero que, además, refuerza las implicaciones sobre el territorio y el modelo económico. De alguna manera, desde la primera versión del programa político de la CONAIE de 1994 hasta la propuesta de Constitución, los aspectos relacionados con el territorio, la autonomía y los recursos naturales han ido ganando fuerza dentro del proyecto de la organización:

“El Estado plurinacional es un modelo de organización política para la descolonización de nuestras naciones y pueblos. Es reconocer no solamente el aporte de los pueblos y nacionalidades indígenas al patrimonio de la diversidad cultural, política y civilizatoria del Ecuador, sino que buscar superar el empobrecimiento y la discriminación de siglos de las civilizaciones indígenas. Los pueblos y nacionalidades por sus peculiaridades socioculturales, políticas e históricas reclaman derechos específicos y que son aportes como valores simbólicos, formas de ejercicio de la autoridad y sistemas de administración social de enorme mérito y valor político.

Por todo ello, la plurinacionalidad no implica solamente una declaratoria formal en el artículo primero de la constitución, sino un cambio en la estructura del Estado y del modelo económico, en el marco del reconocimiento de niveles importantes de autogobierno territorial y del manejo y protección de los recursos naturales, en el ejercicio de la autoridad sobre las instituciones que manejan asuntos de vital importancia como la educación y la salud, en el reconocimiento de la pluralidad jurídica, en la oficialización de los idiomas indígenas y la construcción de una verdadera interculturalidad sin imposiciones” (CONAIE, 2007: 6).

Junto a estas definiciones más formales incluidas en los textos programáticos, se presenta a continuación una tabla en la que se relaciona la idea de plurinacionalidad con algunas de sus posibles implicaciones, elaborada a partir de una serie de entrevistas a diferentes dirigentes

indígenas realizadas para esta tesis (VER TABLA 15).

TABLA 15: Implicaciones de la plurinacionalidad según la dirigencia indígena

| Concepto | Desarrollo de la idea (dirigente indígena) |
|--------------------------------|---|
| Transformación Política | <i>“No es un tema de reivindicación de los pueblos indígenas. A veces los compañeros me dicen que estoy medio loco, cuando digo que no tiene siquiera que ver con el reconocimiento de la diversidad identitaria sino con algo mucho más radical: un proyecto popular de transformación del Estado, la transformación política, económica y social de este país. Entonces, no es un planteamiento particular aislado de los pueblos indígenas para su reconocimiento. Es un proyecto político y social. Es un proyecto popular, en definitiva, que va en dirección de una transformación profunda”</i> (Entrevista a Luis Macas, abril 2010) |
| Reforma del Estado | <i>“El Estado plurinacional, ¿será incorporando unos ministerio indígenas? No. ¿será que cooptando a unos indígenas que ocupen unos puestos eso le dará el carácter plurinacional? Que no. Algunos lo creyeron como tal y vivimos momentos de confusión. Creyeron que por crear esto o lo otro, una cuestión medio... ¡Eso era el Estado plurinacional! Es en el Estado, en el espacio público, para generar políticas que permitan cambiar en el estamento público en lo que tiene que ser en la relación con sociedad que es pluricultural, entre ellos los pueblos y nacionalidades indígenas”</i> (Entrevista a Nina Pacari, julio 2011) |
| Participación | <i>“Una vez que logremos construir el Estado plurinacional ya podremos exigir el derecho a la participación en todos los ámbitos. No es que queramos quitar el poder al que está gobernando. No, al contrario. Queremos fortalecer a los gobernantes, que si respeten todo lo que es la diversidad, ya que habría un diálogo, respeto, atención, respuesta”</i> (Entrevista a Delfin Tenesaca, abril 2010). |
| Interculturalidad | <i>“La tesis de la interculturalidad es una tesis que lo que plantea es que nosotros no queremos crear un Estado aparte, queremos una convivencia pero una convivencia con los otros de una manera igualitaria, esto implica no solamente un mejor trato. En realidad los que más necesitan de la interculturalidad no somos nosotros, los que la necesitan precisamente es la sociedad dominante, mestiza. Sólo en la interrelación es posible superar esos conflictos, solo es cuando me relaciono con el otro cuando tomo consciencia del racismo. La interculturalidad tiene que servir para convivir construir un proyecto común en el que estas diversidades sean respetadas, valoradas”</i> (Entrevista a Luis Maldonado, septiembre 2012) |
| Economía comunitaria | <i>“La plurinacionalidad también está en el modelo económico, un modelo económico que tenga compasión con la naturaleza, que la riqueza que tenemos sea distribuida dependiendo de las necesidades que tiene nuestro país. No puede ser un país plurinacional si existen todavía los grandes monopolios, si existe esa marginación”</i> (Entrevista a Gonzalo Guzmán, abril 2010) |
| Autonomía territorial | <i>“La democracia ecuatoriana puede ser perfectible, moldeada, pintada de pluralidad, y en el nivel local, sí se pudo concretar. Nuestra conclusión es que debe haber esta conexión entre el marco jurídico y una voluntad y visión política para concretar estos cambios del nuevo Estado plurinacional. Nuestra realidad es diversa, y se reconoce y valora como un aspecto de la cultura, del folclor. No hay una visión de que el reconocimiento de la pluralidad y de la plurinacionalidad demanda asignación de recursos</i> |

| | |
|----------------------------|--|
| | <i>económicos y de la construcción de un marco jurídico mucho más incluyente” (Entrevista a Auki Tituaña, abril 2011)</i> |
| Control de recursos | <i>“Cuando dicen “nacionalicemos” yo hasta eso no he aceptado porque nacionalizar a nivel del Estado es como cualquier empresa extranjera que puede decir al gobierno “señores nacionalicen”. Para que sea un Estado plurinacional lo que debe hacer el gobierno es reconocer que hay 14 nacionalidades. El Estado debe garantizar esto, entregando presupuesto, asegurando las tierras, con títulos de propiedad absoluto, que las nacionalidades se manejen según sus usos y costumbres, de acuerdo a como ellos desean, y el Estado entregue el presupuesto para que desarrollen en beneficio de la sociedad ecuatoriana” (Entrevista a Domingo Ankuas, julio 2011)</i> |
| Buen Vivir | <i>“El Estado Plurinacional dice a la ciudadanía que es posible todavía otro modelo de desarrollo, que es posible vivir todavía en armonía. Esta lógica del Estado Plurinacional tiene tres componentes muy importantes: igualdad, respeto, inclusión. Solo así podemos llegar al sumak kawsay” (Entrevista a Marlon Santi, abril 2010)</i> |

Fuente: Elaboración propia.

Distintas aproximaciones que ponen de manifiesto las diferentes expectativas que surgen en torno al término al interior del movimiento indígena, según la formación, ideología, experiencia o vivencia del dirigente consultado, de tal forma que puede plantearse un ejercicio de caracterización según los perfiles de la dirigencia.

En ese sentido, por ejemplo, en el caso de Luis Macas, se distingue una visión muy ideológica de la realidad, más intelectualizada, que formula grandes planteamientos y propuestas y que contiene un fuerte horizonte propositivo sobre el “deber ser”.

En Nina Pacari, en cambio, este contenido es menor y se aproxima más a un planteamiento propio de su formación como jurista, con la aspiración de lograr un arreglo institucional a través de un gran pacto en el espacio público que favorezca la construcción del Estado.

Por su parte, Auki Tituaña es un reflejo de la gestión y de su experiencia como alcalde de Cotacachi durante más de una década, del mismo modo que en Luis Maldonado tiene mayor peso una visión más orientada hacia la formación.

En el caso de Delfin Tenesaca y de Gonzalo Guzmán predomina la vivencia comunitaria y el trabajo participativo de las comunidades de base de la sierra ecuatoriana, mientras que Domingo Ankuas y Marlon Santi proyectan una visión más territorial, propia de las experiencia amazónica.

Edward Vargas, quien proviene de ECUARUNARI y participó activamente, primero, en la elaboración de la propuesta de Constitución de la CONAIE y, después, en la introducción y adecuación del término en la constituyente -donde ejerció como uno de los principales asesores de Alberto Acosta durante el proceso-, refleja las dificultades que hubo para coordinar estas diferentes visiones. Rasgo que, por un lado, añade mayor complejidad a la noción de plurinacionalidad pero que, por el otro, lo convierte en un término de una enorme riqueza conceptual:

“Los amazónicos tenían una visión más esencialistas, eran más románticos si se quiere. Luego había otros sectores mucho más aterrizados en lo que quieren. La ECUARUNARI por ejemplo dice “ya no somos comunidades de hace 500 años, estamos en el capitalismo, no somos la comunidad de hace 500 años, el sistema nos ha hecho que subamos cada vez más alto”. Otros, así mismo, se ven aún como hace 500 años, sobre todo en la Amazonía. Aunque sin duda siempre está ahí discusión en torno a la plurinacionalidad, al tema de demandas e identidad, de demandas e igualdad... y luego varía a cómo es pensado desde ellos y para ellos y desde ellos para el conjunto. Hay de todo... Hasta esas posturas mucho más potentes del poder. Encontrar esa forma institucional no es tan difícil pero, claro, vamos viendo cómo se concreta eso en los subsistemas” (Entrevista a Edwar Vargas, septiembre 2012)

9.4.4. La discusión de la plurinacionalidad dentro de la Asamblea

La introducción del término en la Asamblea de Montecristi se produjo con bastante recelo. Si la plurinacionalidad es una forma de Estado, *¿qué implicaciones tiene sobre las estructuras estatales? ¿Tiene efectos en la organización territorial y funcional del poder? ¿Implica el reconocimiento de más soberanías? ¿Es una fractura del propio Estado que queda así debilitado?* Junto a estas preguntas, surgió otra gran duda, relacionada con su alcance. Es decir, si este concepto evoca, más bien, el reconocimiento expreso para pueblos y nacionalidades indígenas o si, por el contrario, trasciende a los mismos. *¿Cómo habría de concretarse entonces lo plurinacional?*

El debate, en muchas ocasiones, osciló entre mantener instituciones estatales específicas para indígenas o entenderlo más allá, como una política pública con un contenido transversal que atravesara, de ese modo, toda la actividad del Estado. Si difícil fue el análisis y aprobación final del término, mayores serían aún las dificultades para su concreción. Una pregunta que queda pendiente durante el periodo de estudio aquí analizado es *¿cómo se materializa el Estado plurinacional?*

Estos recelos provocaron que el tema tardase en ser planteado como aspecto de debate dentro de la cámara. Finalmente, puede afirmarse que hubo una intención -tal vez, más inconsciente que deliberada- de evitar la discusión, sabedores los asambleístas de la polvareda que el concepto iba a provocar. A ese respecto, Vargas reconstruye los problemas que suscitó la introducción de dicho término:

“Es de los temas que casi se tocó al final. Es tema sensible, depende de cómo veas, te acercas a él. Incluso hay diferentes visiones dentro del movimiento indígena. ¿Qué implica? Si sólo se trata de reconocer el carácter del Estado o, más bien, cómo se materializa en los distintos subsistemas... Hubo muchos temores al respecto. El Ejecutivo lo vio como una propuesta de los indígenas para los indígenas y, claro, desde esa perspectiva, podría ser peligroso fortalecer a un actor que había tumbado presidentes. Florecieron prejuicios, cosas que creíamos ya superadas en la Constitución del noventa y ocho” (Entrevista a Edward Vargas, septiembre 2012)

La ambigüedad con la que el concepto había entrado en la cámara tampoco contribuyó a iniciar el debate dentro de unos parámetros de mayor confianza y, tal vez, sosiego. Según plantea Alberto Acosta, la forma en la que el movimiento indígena presentó sus demandas fue contraproducente para sus propios intereses, sembrando dudas en un sector importante del bloque PAÍS que, ya de entrada, se mostraba reacio a dar demasiadas concesiones a los indígenas:

“La discusión de la plurinacionalidad se dio al margen, había dificultades. Algunos compañeros de PAÍS no habían conocido del tema. Tampoco los compañeros del Pachakutik fueron los suficientemente claros, enfáticos, preparados como para defender sus tesis. Yo me reunía con ellos con frecuencia, y les decía “ustedes tienen que asumir esto, yo me encargo de que ustedes tengan el uso de la palabra en el momento oportuno”. El debate sobre el Estado plurinacional no fue tan profundo como a mí me habría gustado, debo reconocer” (Entrevista a Alberto Acosta, abril 2010)

Esa falta de claridad y la desconfianza que señala Acosta provocó que ambas posturas se fuesen retroalimentando negativamente durante el debate hasta el punto de que, en ocasiones, la discusión pareció más una disputa personal entre Correa y la dirigencia indígena que un debate de fondo. Para Acosta, el movimiento indígena fue, en parte responsable, de este enfrentamiento por no haber sabido o no haber podido plantear la discusión en otros términos, lo que finalmente habría limitado el sentido general de su planteamiento político:

“La plurinacionalidad es un mensaje fuerte, pero al que todavía no se le ha dado el contenido adecuado. En eso tienen culpa, en primer lugar, los propios indígenas. Porque no han aterrizado sus propuestas mucho más de lo que deberían hacer. Viene una etapa de cristalización muy difícil, de disputa del sentido histórico. Mi criterio es que el movimiento indígena no lo ha asumido con absoluta claridad. Están más preocupados en los puntos donde chocan con Correa que en los puntos donde ellos pueden liderar el proceso” (Entrevista a Alberto Acosta, abril 2010)

Según el propio Acosta, él como presidente de la Asamblea y en esa postura casi dual que le definió durante el periodo constituyente, en el que combinaba su filiación a PAÍS, por un lado, con su cercanía al movimiento indígena, por el otro, intentó reconducir las negociaciones y, sobre todo, enmarcar en qué momento se estaban dando y cuáles eran las responsabilidades de cada uno:

“La plurinacionalidad no es tesis del Gobierno de Correa, es una tesis del movimiento indígena, que fue introducida en una coyuntura dada, tenía que haber ciertas constelaciones. El presidente de la Asamblea apoyaba y tenía muy buenas relaciones con movimiento indígena. Ellos querían hacer un levantamiento de entrada, llamar a las movilizaciones y yo les dije no. Les dije, esperen, conversemos internamente, intentemos primero el diálogo, y si después esto fracasa, ustedes tienen todo el derecho a reclamar” (Entrevista a Alberto Acosta, abril 2010)

La asambleísta por PAÍS Mónica Chuji, a quien puede considerarse una de las personas que más trabajó sobre el asunto dentro de la cámara, describe una atmósfera de desconfianza y confusión en los debates generada, en buena medida, por la afluencia de intereses que comenzaron a emerger:

“Al interior de la Asamblea Constituyente había muchos intereses, sobre todo porque ha habido y hay muchos miedos por no entender el planteamiento. Hay toda una historia de minimizar a los indígenas como un sector que te da votos y hay un temor a perder ese control político. Cuando tú le plantas el tema plurinacional, lo que implica, esos temas del autogobierno, hay un miedo inmediato porque implica que pueblos y nacionalidades cuentan con su autoridad, otra forma de relacionarse con el Gobierno central, ya no tienen que depender y ser clientes de turno de los partidos políticos. Había mucha gente, especialmente de PAÍS, sin un previo conocimiento de para qué iban a la asamblea” (Entrevista a Mónica Chuji, septiembre 2012)

Chuji señala además que el debate se inició con un notable desconocimiento sobre el tema por parte tanto del Presidente de la República como del bloque PAÍS, hasta el punto de que ella misma tuvo que dedicar varias sesiones a presentar la propuesta indígena ante sus compañeros de bancada:

“El Presidente ni se había enterado de esas propuestas, me tocó ir a los ochenta asambleístas a explicarles que significaba por ejemplo el Sumak Kawsay, de dónde venía, qué significaba la plurinacionalidad, de dónde nace, etcétera. Es un espacio en el que algo pudieron entender” (Entrevista a Mónica Chuji, septiembre 2012)²⁶⁵

Para Vargas fue especialmente llamativa la postura que mantuvieron algunos de los asambleístas de PAÍS, quienes incluso provenían del entorno del movimiento indígena, una circunstancia que *a priori* planteaba un escenario de mayor proximidad política e ideológica entre ambos actores:

“Muchos de los actores representantes de PAÍS no eran extraños al movimiento indígena. De hecho, estuvieron involucrados a los procesos de resistencia al neoliberalismo, toda esta gente de la Asamblea era parte de estos procesos. En verdad, yo pensé que iba a ser mucho más fácil trabajar el tema de la plurinacionalidad, debido a esta cercanía de actores en los que parecía que convergían ideas, pero no... El tema plurinacional fue de esos temas bien fuertes, candentes, de los que nadie quería conversar ni hablar. Se trató de un debate no solo dentro de PAÍS sino que también provocó tensiones con el Ejecutivo y entre los otros actores, se podría decir representantes de otros movimientos, pero creo que éstos tampoco eran muy importantes porque tampoco tenían la mayoría. Lo fuerte era trabajar con AP, eran los que tenían votos y decidían finalmente qué texto entraba y cuál no” (Entrevista a Edward Vargas, septiembre 2012)

Entre las discusiones que se dieron en torno a lo plurinacional, uno de los enfrentamientos más fuertes fue el que mantuvo la FENOCIN con la CONAIE. La relación entre ambas organizaciones siempre había sido de cierto distanciamiento, aunque con acuerdos puntuales y algunas alianzas de tipo coyuntural. Buena parte de las tensiones estaban muy relacionadas con la experiencia de gestión estatal indígena. Para la FENOCIN, la CONAIE había monopolizado los espacios institucionales, mientras que para la CONAIE, la FENOCIN era una organización pro-gubernamental que quería aprovecharse de la lucha histórica de la confederación.

²⁶⁵ Esta idea sobre el desconocimiento de la propuesta indígena por parte del Presidente de la República y de PAÍS ha sido una de las más repetidas durante el transcurso de las entrevistas mantenidas para esta investigación. Así, por ejemplo, Letty Viteri, quien fue directora nacional de salud indígena y muy crítica durante este proceso constituyente de la CONAIE (organización de la que procede, en su federación amazónica), expresó: “Cuando la plurinacionalidad se incluyó en la Asamblea de Montecristi, el Gobierno no tenía idea de lo que era la propuesta. Hubo mucha oposición, una mala comprensión por parte de los asambleístas y del mismo Gobierno. Por otro lado, los pueblos y nacionalidades no encontraron una estrategia comunicacional para dejarse entender, de qué tipo de Estado plurinacional se hablaba. Entonces fueron como dos partes que tenían sus debilidades” (Entrevista a Letty Viteri). Finalmente, después de aprobada la nueva Constitución, Viteri entró a formar parte del Gobierno de Correa al ser nombrada subsecretaria de la Secretaría de Pueblos.

Si bien, más allá de estas peleas por recursos y por ganar influencia dentro del movimiento indígena, también existió una discrepancia ideológica de fondo. La FENOCIN es un organización de carácter más campesino y con componentes de corte clasista, asociada al Partido Socialista Ecuatoriano, en contraposición a la CONAIE, que tuvo un proceso de auto-organización de las comunidades en el que, de alguna forma, primó el componente étnico. En las palabras de Luis Andrango, presidente de la FENOCIN, pueden detectarse las diferencias entre ambas organizaciones:

“De fondo, ¿sabe qué es? Que nosotros seguimos planteando la necesidad de la discusión de la lucha de clases y la CONAIE ya plantea, en cambio, que tanto la izquierda como la derecha le han hecho daño al movimiento indígena, porque no incorporaron la concepción de los pueblos indígenas y los pueblos indígenas. Nunca fueron ni de izquierda ni de derecha, sino que tuvieron una nueva concepción que ahora, para mi preocupación, llaman sumak kawsay, y para mí, el sumak kawsay tiene fuertes contenidos de clase y socialismo (Entrevista a Luis Andrango, abril 2010)

Esta distinción ideológica se puso de manifiesto en el debate sobre la plurinacionalidad. La FENOCIN no fue partidaria del término. De hecho, su representante en PAÍS y dirigente histórico de la organización, el asambleísta Pedro de la Cruz, fue una de las personas que más trabas puso a que se incluyera el concepto en el nuevo texto. La FENOCIN tuvo una postura muy clara al respecto, defendiendo la aprobación de la interculturalidad por delante de la plurinacionalidad, considerada una idea demasiado “etnicista” que daba pie a aspiraciones separatistas. Mónica Chuji explica el desarrollo de esta discusión:

“También entró una tendencia indígena que se identifica con el Partido Socialista. Pedro de la Cruz mantenía una propuesta de Estado intercultural, y no de plurinacionalidad porque, según él, esto implica sólo reconocer nacionalidades indígenas y, de esa forma, las comunidades quedaban fuera, lo cual me pareció una torpeza, porque las comunidades son la unidad organizativa de una nacionalidad. Ellos apelaban para que sólo fuese reconocida la interculturalidad y no la plurinacionalidad. Creo que, al menos, al final lograron entender algo del principio, lo que significaba, pero no sé si hubo la voluntad política para entender todas las implicaciones, y que no hay una receta para su implementación sino que, más bien, es un reto, pero tomando como bases las propuestas que entonces hacíamos” (Entrevista a Mónica Chuji, septiembre 2012)

Finalmente, a pesar de las discrepancias, el debate sobre la plurinacionalidad se abordó y gracias a la presión de la CONAIE en la calle y, sobre todo, a su estrategia en la cámara -en la que encontró a su presidente, Alberto Acosta, como gran aliado-, el término fue aprobado como elemento de Estado, con lo que se reconocía así la principal demanda histórica de la

organización. Si bien, según relata el propio Acosta, fue la invitación extendida al académico portugués Boaventura de Sousa Santos a que participara en un coloquio sobre el tema lo que, a la postre, permitiría desbloquear la negociación y favorecer el entendimiento necesario dentro de PAÍS para la aprobación final.

“Un domingo muy cansados, discutimos esto y votamos por esto y sí, finalmente íbamos por el Estado plurinacional. Luego por el camino hubo muchas dudas, muchísimas. Varios compañeros asambleístas siguieron dudando, siguieron oponiéndose, compañeros que habían estado en esta votación. Fue complejo el tema. En un momento dado hubo un debate muy interesante, paralelo a la Asamblea, en el que participaron algunas personalidades como Boaventura de Sousa, el tema de la plurinacionalidad fue posible cristalizarlo y concretarlo, en cierta medida, gracias al posicionamiento que tuvo Boaventura” (Entrevista a Alberto Acosta, abril 2010)

Fue en marzo de 2008 cuando Boaventura De Sousa Santos pronunció su conferencia ante los asambleístas de PAÍS (VER TABLA 16). La idea era que su aportación supusiera un *input* más para el debate constituyente que se estaba dando, con la intención de contar también con una voz “especialista” de alguien de afuera, con reconocido prestigioso, que sirviese para encauzar una discusión que, cada vez más, estaba derivando hacia una fuerte conflictividad. De Sousa Santos formuló una idea de plurinacionalidad dentro de un marco más general de impulso político, planteando más una refundación que una reforma del Estado:

“La plurinacionalidad conlleva la refundación del Estado moderno, porque el Estado moderno, como vamos a ver, es un Estado que tiene una sola nación, y en este momento hay que combinar diferentes conceptos de nación dentro de un mismo Estado (...) Y es obvio que las refundaciones provocan resistencias, porque todos los actos fundacionales son dolorosos, como el nacimiento. Es también la transición entre lo viejo y lo nuevo. Tiene la incertidumbre de la transición pero también el entusiasmo de la cosa nueva” (De Sousa Santos, 2008: 8)

Una idea de plurinacionalidad que iría asociada a otros dos pilares centrales sin los cuales, según De Sousa, no podría entenderse en todas sus dimensiones:

→ La interculturalidad: “La interculturalidad no es simplemente cultural, sino también política y, además, presupone una cultura común (...) Hay una diferencia entre pluriculturalidad y plurinacionalidad. La plurinacionalidad es más amplia que la interculturalidad. Puede haber interculturalidad sin plurinacionalidad pero o puede haber plurinacionalidad sin interculturalidad” (2008: 8)

→ La poscolonialidad: “La poscolonialidad es el reconocimiento de que el colonialismo, como decía, no terminó con la independencia y que entre la independencia y el poscolonialismo va pasar un período muy largo” (2008: 8)

En su exposición, el académico portugués relacionó la plurinacionalidad con un tipo específico de nuevo constitucionalismo, frente a las tradiciones antigua y moderna (siendo esta última el tipo de constitucionalismo que habría caracterizado y acompañado al Estado-nación de origen europeo), que se distingue por su carácter experimental y por extender la participación del “pueblo” más allá del poder constituyente, también durante el poder constituido: “¿Cuáles son las tres ideas centrales del constitucionalismo plurinacional, intercultural y poscolonial? Primero, reconocimiento recíproco. Segundo, continuidad (...) Tercero, la idea del consentimiento, de que las cosas deben ser consensuadas” (2008: 10)

Por último, para que este modelo pueda materializarse, De Sousa Santos esboza dos grandes dimensiones en las que lo plurinacional debe aterrizar:

→ Lo institucional: “las sociedades plurinacionales tienen que ser sociedades descentralizadas, lo que no significa que el Estado no sea fuerte. El Estado tiene que ser fuerte, pero tiene que ser fuerte democráticamente para aguantar los niveles de descentralización” (De Sousa Santos, 2008: 14). Una idea que estaría atravesada por el entendimiento de un concepto que el académico considera clave: el pluralismo jurídico. “Hay que tener en cuenta esa cuestión; simplemente les dejo la idea de que debe haber algún diálogo entre los dos sistemas jurídicos: el sistema jurídico eurocéntrico y los sistemas jurídicos indígenas. (2008: 15).

→ Lo territorial: “Pienso que cuando en Bolivia se habla de autonomía departamental, se está pensando en cierta correspondencia con las regiones de Europa (...) Pero, además de estas, hay otras formas de autonomía vinculadas a la identidad cultural como son las autonomías originarias o indígenas que son de otro tipo (...) Es posible tener formas de autonomía originaria que son extraterritoriales, sobre todo cuando se trata de territorios de población compuesta. Es decir, tiene que haber extraterritorialidad en el caso de las autonomías indígenas porque, de otra manera, serían subordinadas a autonomías extrañas y, así, tampoco habría plurinacionalidad en los hechos. Éste es el marco donde pienso que deberíamos entendernos. Estas formas de autonomía tienen que convivir con la geometría variable” (2008: 16).

TABLA 16: La propuesta de la plurinacionalidad presentada por De Sousa Santos

| Aspecto | Contenido |
|---------------------|---|
| Alcance | Refundación el Estado |
| Elementos asociados | Interculturalidad / Poscolonialidad |
| Principios | Reconocimiento / Continuidad / Consentimiento |
| Implicaciones | - Institucionales: descentralización / pluralismo jurídico - Territoriales: autonomía / geometrías variables |

Fuente: Elaboración propia a partir del discurso de Boaventura de Sousa (2008)

A pesar de que, finalmente, se votó a favor de la plurinacionalidad, las resistencias a incluir el término como elemento de Estado, se mantuvieron hasta los últimos compases del debate. En línea con las tensiones que se dieron entre ambas organizaciones, Acosta asegura que la presión de la FENOCIN fue una de las más fuertes hasta el final, intentando persuadir a otros asambleístas de PAÍS de declinar la propuesta de la plurinacionalidad demandada por la CONAIE e incluir, en cambio, la idea de interculturalidad como mejor solución.

“Los compañeros de la FENOCIN levantaban la tesis de la interculturalidad, pero ellos decían que no a la plurinacionalidad, que con la plurinacionalidad se buscaba el separatismo. Entregaron incluso un documento para demostrar que la plurinacionalidad era una tesis de Stalin” (Entrevista a Alberto Acosta, abril 2010)

En la redacción final del artículo primero de la Constitución se incluyen los dos términos. Sin embargo, y si se atiende al principio de prelación en el derecho, es significativa la manera en la que este artículo se redacta, en el que la interculturalidad se menciona antes que la plurinacionalidad:

“Se llegó a una serie de acuerdos. Por eso, primero interculturalidad. Era una concesión que había que hacer. Compañeros del movimiento que apoyaban aunque no estaban de acuerdo” (Entrevista a Alberto Acosta, abril 2010)

La decisión definitiva de aceptar el reconocimiento de la plurinacionalidad pero quitándole cierta fuerza (VER TABLA 17), al pasar a un segundo plano junto a otros aspectos y sin definir qué supone tal noción ni qué implicaciones concretas tiene -siendo más bien un reconocimiento nominal-, reflejaba las dificultades que se habían dado durante el proceso de negociación: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (Artículo 1, Constitución de Ecuador, 2008)

Probablemente, la solución no terminó de satisfacer a ninguna de las partes. Dentro de PAÍS siguió reinando la confusión sobre el término y se entendió más en clave declarativa, como una suerte de concesión al movimiento indígena, que como una nueva forma de Estado con alguna implicación real.

Para el Presidente de la República, tenía que quedar claro que la plurinacionalidad, en ningún caso, iba a suponer un mayor poder autónomo en el territorio, más allá de la delegación que el Estado central plantee dentro del modelo de descentralización desarrollado en el texto. No es, por lo tanto, casual que en el artículo primero, antes de reconocer lo plurinacional, se plantee el carácter unitario del Estado.

Y para la CONAIE, se trató de una especie de victoria pírrica: se había logrado la constitucionalización de su principal demanda histórica pero dentro de unos márgenes tan estrechos que acotaban su sentido. Luis Macas expresa la frustración final que se generó dentro del movimiento:

“No nos hacemos entender bien cuando el movimiento indígena dice esto de la plurinacionalidad, fue muy controvertido cuando esto se planteó en la Asamblea Constituyente. El Presidente de la República dijo “¿para qué quieren esto? ¿Qué es lo que pretenden con esto? Y, además, dijo primero “no nos van a imponer a todo el país lo que son el 5%” y luego lo arregló “¡Ah no! ¡Son el 2%! ¿Qué quieren con esto de la plurinacionalidad? Al final, no sé si entendió o es, más bien, una concesión que hizo el Presidente. Al final eso quedó plasmado ahí como uno de los principios fundamentales” (Entrevista a Luis Macas, abril 2010)

TABLA 17: El recorrido de la plurinacionalidad en la Asamblea Constituyente

| Aspecto | Descripción |
|-------------------------------|---|
| Momento de inclusión | Tardío. El debate se demoró en el transcurso de la Asamblea. |
| Contexto | De creciente crispación en las relaciones entre el Gobierno y el movimiento indígena. |
| Términos del debate | Fuente tensión, producto del desconocimiento y la desconfianza. |
| Postura CONAIE | Combativa. Principales valores del término (de hecho, es su demanda histórica) pero con una notable incapacidad para plantear el concepto con la suficiente claridad para el debate. |
| Postura FENOCIN | Contraria al término en todo momento. En sustitución proponen la inclusión de la interculturalidad como único aspecto del Estado referido a lo indígena. |
| Postura Rafael Correa | Contraria a la inclusión de plurinacionalidad. Probablemente, nunca entendió el sentido de la propuesta indígena y, en todo caso, ésta chocaba con su visión de Estado. |
| Postura Alberto Acosta | Conciliadora. Intentó ejercer de enlace entre los distintos actores, especialmente entre el movimiento indígena y el bloque mayoritario de PAÍS. Personaje clave en la inclusión final del término. Probablemente, sin su capacidad de influencia a la hora de canalizar la demanda indígena, ésta difícilmente habría sido incluida. |
| Postura PAÍS | De desconocimiento. Da la sensación de que nunca prestaron demasiada atención a la plurinacionalidad como una problemática que concerniera al país. Incluso en la votación, muchos votaron más por inercia o mandato que por convicción. |
| Acuerdo | Difícil. Se llegó a un acuerdo después de bastantes deliberaciones. Resulta sorprendente que tuvo que ser la participación de Boaventura de Sousa Santos lo que desbloqueó una discusión que, en momentos, llegó a parecer irresoluble. |
| Resultado | Insatisfactorio para las partes. Para PAÍS, FENOCIN y Correa se trató de un término que les generó una importante desconfianza, y que aceptaron casi a última hora con muchas cautelas. Para la CONAIE, lo conseguido fue más bien una declaración formal que el reconocimiento de un nuevo Estado. |

Fuente: Elaboración propia.

9.4.5. Los otros temas

Además del debate de la plurinacionalidad, también se dio una fuerte discusión sobre otros tres aspectos relacionados con las demandas indígenas y su encaje dentro de la nueva Constitución: la lengua, la autonomía territorial y los derechos colectivos.

1. El idioma

Uno de las demandas históricas del movimiento indígena ha sido la de poder expresarse en su propia lengua, como un signo de identidad irrenunciable, y como una forma de ser reconocidos por el Estado en una posición de igualdad con respecto a la población mestiza, eminentemente hispanohablante. La larga tradición de la educación intercultural bilingüe en el país afianzó además la importancia de las lenguas indígenas como uno de los logros conseguidos. En la Constitución de 1998 se consiguió dar un significativo paso con el reconocimiento “del quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales” como idiomas de “uso oficial para los pueblos indígenas” (Artículo 1). Si bien, a pesar de este reconocimiento, el castellano siguió teniendo la primacía sobre el resto de las lenguas, al ser considerado “el idioma oficial”.

Con este antecedente se llegó a Montecristi. Cualquier avance suponía, por lo tanto, reconocer las lenguas indígenas al mismo nivel del castellano. De lo contrario, o se mantendría el *status* ya reconocido o, incluso, podría darse un retroceso. Entre todas las posibilidades, la discusión sobre la lengua terminó contagiada por el mismo ambiente que predominó en el resto de las temáticas indígenas: el conflicto. Como relata Becker (2011), en una primera votación se rechazó la propuesta presentada por el presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, partidario de reconocer el quichua como idioma oficial. La posición predominante de PAÍS, y su recelo a ceder ante las demandas indígenas, se impuso en un debate que, lejos de ser simple, dejó evidencias de la complejidad que entrañaba el asunto, como describe el propio Acosta:

“Había indígenas que estaban en contra de las tesis planteadas por los indígenas de la CONAIE; algunos votaron en contra del quichua como idioma oficial porque, para ellos, era algo marginal, era como considerarles ciudadanos de segunda”
(Entrevista a Alberto Acosta, abril 2010)

Ese rechazo inicial reavivó el enfrentamiento y varios líderes de la CONAIE comenzaron a acusar a Correa y a su movimiento político de racistas, lo que también enturbió la discusión. Finalmente, fue un indígena de PAÍS, Pedro de la Cruz, quien consiguió introducir de nuevo el debate al interior de la Constituyente, suavizando los términos, a través de la noción de interculturalidad (frente a la plurinacionalidad propuesta por la CONAIE, como antes se señalaba).

Esto llevó a que se aprobara un nuevo párrafo que avanzaba un poco más sobre el papel de las lenguas indígenas en el Estado. Por un lado, se seguía atribuyendo al castellano la cualidad de ser el idioma oficial del Estado y, por el otro, se añadía que, además del castellano, el quichua y el shuar pasaban a ser “idiomas oficiales de relación intercultural”: “El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan” (Artículo 2).

Para Becker (2011), con esta última redacción, PAÍS pretendía asegurarse la adhesión de las organizaciones indígenas al texto constitucional. Sin embargo, el resultado final provocó, de nuevo, cierta frustración en la CONAIE que, en su propuesta, había recogido la igualdad entre el castellano y el quichua, considerando ambas como “idiomas oficiales de relación intercultural” (CONAIE, 2007: 10).

El artículo definitivo reconocía esto pero también afirmaba el carácter del castellano como único idioma oficial, con lo que surgió la duda sobre cuáles son las implicaciones reales de la expresión “relación intercultural”, dando lugar así a distintas de opiniones, como se extrae de las conversaciones mantenidas con Virgilio Hernández, asambleísta por PAÍS, y Luis Macas, ex presidente de la CONAIE:

“La constitución del 2008 reconoce el quichua y el shuar como idiomas oficiales para la relación intercultural, lo que esto tendría muchísimas implicaciones. Yo creo que todavía no se ha trabajado todas las implicaciones que tiene esta declaración. Por ejemplo, esto significaría que en los cantones y provincias mayoritariamente habitados por indígenas tendría que haber en los servicios públicos el lenguaje, el idioma, que debería servir para la relación, que es el quichua y es el shuar, ¿no es cierto? Me parece que este es otro paso fundamental que se da en la constitución del 2008” (Entrevista a Virgilio Hernández, abril 2010)

“La constitución actual, en materia de reconocimiento de la lengua, más bien hemos sufrido un retroceso frente a la anterior, pues en la anterior dice que tiene el mismo estándar que la lengua castellana, pero ahora dice no, que esta lengua, la lengua quichua tiene el carácter solamente para la relación intercultural. Además es medio confuso porque, finalmente, los que hablamos quichua somos los kichwas, porque ¿quién más lo habla aquí?” (Entrevista a Luis Macas, abril 2010)

Mientras que para el primero supone un importante avance, para el segundo se trata más bien de un retroceso con respecto a lo recogido en la Constitución de 1998. Probablemente para la CONAIE todo lo que no fuera profundizar e igualar ambas lenguas era un fracaso, mientras

que para PAÍS la inclusión de la idea de “relación intercultural” supuso una concesión a los indígenas. En todo caso, más allá de las interpretaciones, las implicaciones reales se dejaron condicionados al posterior desarrollo de legislación secundaria.

Un aspecto curioso de la redacción definitiva es que, junto al castellano y al quichua, se incluyó también el shuar, lengua que no estaba recogida en la propuesta de la CONAIE. Esto podría deberse tanto a la búsqueda por parte de Correa de un potencial apoyo de esta nacionalidad como a una manera de rebajar la importancia del quichua (la segunda lengua del país en número de hablantes). La pregunta, más bien, podría plantearse en sentido inverso, ¿por qué la CONAIE no había incluido el shuar en su propuesta?

2. La Autonomía territorial

La autonomía territorial fue otro de los centros de polémica. Considerada por los indígenas un elemento esencial de su propuesta de plurinacionalidad, tanto para PAÍS como para el Gobierno era temerario reconocer una autonomía sin limitaciones. Correa centró su crítica en imágenes como el separatismo, el corporativismo o el clientelismo, con las que quiso alertar de las implicaciones que podría llegar a suponer dicha propuesta. En un discurso pronunciado el 27 de marzo (en un encuentro con militantes de las organizaciones indígenas FEINE y FENOCIN, aliadas del Gobierno), Correa se expresaba con rotundidad sobre quienes proponían tal planteamiento:

"Sectores radicales que quieren ‘defender su poder’, que buscan entender a la plurinacionalidad como una alianza de territorios en donde tengan su sistema de justicia, salud y educación, en la pretenden mandar ellos y no el legítimo gobierno del Estado ecuatoriano”²⁶⁶.

La controversia sobre la estructura territorial tampoco era un debate nuevo puesto que ya en la Constitución de 1998 fue también uno de los puntos más candentes. Aunque el reconocimiento de las CTIs en aquel texto supuso un avance para los indígenas, su contenido fue remitido al desarrollo de una legislación secundaria que nunca llegó a darse, lo que provocó cierto desconcierto sobre cuál era el verdadero significado de estas circunscripciones.

266 Véase “Necesario debate sobre la plurinacionalidad”, *La Hora*. (20/04/08) Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/710019/-1/Necesario_debate_sobre_la_Plurinacionalidad_.html#Ua4SNaXjIdg

Durante los años que mediaron entre ambas Constituciones se logró probablemente un mayor avance en los hechos que en la legislación. En 2001, se fundó -alrededor de Pachakutik- la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos, formada entonces por 29 municipios y cinco prefecturas, con la idea de institucionalizar una red de espacios locales gobernados por líderes indígenas -o no indígenas pero cercanos al movimiento político- que proponían nuevas prácticas de innovación democrática, entre las que destacaron: a) la revocatoria de mandato; b) la iniciativa legislativa popular; y c) la planificación local participativa (Rodríguez Chávez, 2008: 196). Como explican Valarezo y Torres Dávila (2004):

“Los municipios alternativos están situados sobre los territorios que tienen importantes densidades organizativas, y significativos territorios en propiedad comunitaria, los que se constituyen en materiales del proceso de revitalización étnica y de liderazgo indígena. Hay una gran correspondencia entre el núcleo de municipios alternativos alineados al movimiento Pachakutik, y el esfuerzo de modernización gubernamental local emprendido desde las organizaciones de la sociedad civil ecuatoriana” (2004: 150)

Para el fortalecimiento de estos municipios se fomentó una estrecha cooperación con el CODENPE, así como con varias agencias extranjeras de cooperación internacional y con la participación de diversas ONGs. Los antecedentes de Guamote y Cotachachi se habían convertido en un ejemplo de esta nueva gestión dentro del ámbito local. Así es como explica Auki Tituaña, ex alcalde de Cotacachi, la experiencia de su gestión:

“Nosotros, en este ejercicio de 13 años, de 1996 al 2009, sentamos las bases para hacer un ejercicio de democracia participativa, incluyente, a iniciativa nuestra, y tuvimos respuesta positiva de la comunidad. La democracia formal, representativa, no era la solución. Si ejercíamos en cogobierno, tuvo una receptividad y la gente se involucraba en la toma de decisiones, en diferentes etapas: planificación, gestión y evaluación. De todo eran partícipes los ciudadanos. Se convirtieron en sujetos políticos en un marco de gobernabilidad. Con el compromiso de trabajar con honradez, con transparencia” (Entrevista a Auki Tituaña, julio 2011)

Si bien, el concepto de autonomía territorial tampoco ha sido unívoco al interior de la CONAIE. En ese sentido puede apuntarse que, por ejemplo, de la serie de entrevistas que se han realizado para esta tesis, la visión autonómica de Auki Tituaña guarda notables diferencias con la visión amazónica. Mientras que para Tituaña el proceso autonómico forma parte de otro más general de descentralización y experimentación de nuevas prácticas de participación, para los

indígenas amazónicos -planteamiento expresado, entre otros por Domingo Ankuas, de CONFENIAE- el territorio es la parte fundamental de una demanda en la que la intervención del Estado queda restringida a la transferencia de fondos.

La estrategia del movimiento indígena durante la Constituyente reflejó estas tensiones, como se puede entrever de la reflexión de Edward Vargas quien identifica, al menos, dos grandes posturas dentro de la confederación, entre quienes querían profundizar en el tema territorial y quienes consideraban que las CTIs seguían siendo un marco apto para tal desarrollo:

“Un sector del movimiento indígena dijo hay que ir a las CTIs pero desarrollarlas más porque en 1998 no sirvió para nada, no ha habido voluntad política. Dijeron “vamos a por las CTIs”, el problema es que tampoco se fue más allá. Se entendió que con las CTIs se estaba bien, con esa visión de que puedo tener recursos”
(Entrevista a Edward Vargas, septiembre 2012)

De hecho, esta última fue la postura que terminó predominando como voz del movimiento en la Asamblea Constituyente, en su versión más pragmática (y acorde a lo que se había recogido en la *Propuesta de Constitución*). De esa forma, el asambleísta por Pachakutik César Grefa - quien formó parte de la mesa 4 (dedicada al ordenamiento territorial y distribución de competencias)- se expresaba durante uno de los debates finales que se dieron sobre el tema en la cámara:

“Compañeros, señor presidente, nosotros en el tema de regímenes especiales, lo habíamos planteado, habíamos hecho llegar algunas observaciones, en lo que respecta a las circunscripciones territoriales indígenas. Lo cual fue un logro también en el año noventa y siete y ocho, que en la actual Constitución lo tenemos sobre este tema de circunscripciones, pero nunca se pudo practicar efectivamente, administrar estos espacios territoriales por parte de estos pueblos y nacionalidades indígenas en el país (...) Hoy, compañeros, pienso que se está canalizando para que estas nacionalidades también puedan administrar, los pueblos ancestrales del Ecuador, sus nacionalidades, pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, podrán constituirse en circunscripciones territoriales, la ley regulará su conformación y competencias.

Compañeros, dice también, donde haya juntas parroquiales con mayor número de población indígena, o puede ser municipios, se puede convertir con la participación en una consulta popular, eso nos deja abierto que sí se puede ir organizando en el transcurso del tiempo, llegando a estos consensos y sería importantísimo que en el Ecuador, nuestras comunidades tengan ese gobierno territorial, que estén administrando, esto puede ser un ejemplo para el mundo, no sólo para

América Latina. También decir que pueden asumir las mismas competencias que las juntas parroquiales lo realizan. Entonces, previo diálogos, consensos, hay este espacio que se deja en esta nueva Constitución” (César Grefa, Acta 79, págs. 84-85).

Con esa postura, Pachakutik estaba de acuerdo en apostar por las CTIs dentro del marco de descentralización general del Estado, de forma que una parroquia, municipio o provincia, pudiera convertirse posteriormente en circunscripción territorial indígena y asumir las competencias correspondientes. En su explicación, Grefa, señala además lo conseguido en la anterior Constitución como un logro en el que hay que profundizar. Si bien, como continúa el relato de Vargas, esa posición final no satisfizo plenamente al conjunto del movimiento y siguió dejando varias interrogantes sin responder:

“Sin duda, es uno de los temas en los que no hay mucha claridad alrededor del movimiento indígena. Se planteó esa demanda sobre todo de la Amazonía, que tenían una propuesta de región. Supuso un gran debate, algunos se preguntaban ¿y por qué ubicarlo dentro de la visión político-administrativa? Si haces a nivel de junta parroquial asumes competencias junta parroquial... Pero nada más que eso, bajo la lógica político-administrativa, vos lo que asumes es competencias” (Entrevista a Edward Vargas, septiembre 2012)

Vargas alude a los probables conflictos que genera ese diseño dual. Sobre todo, en cómo se define el espacio que va a ocupar una CTI y de qué competencias se le va a dotar. Otro aspecto clave está en relación con la aplicación de los derechos colectivos, un elemento que también provocó discusión tanto en la cámara como al interior del bloque PAÍS:

“Ha habido un debate más rico todavía cuando todo esto apareció cruzado por el debate de los derechos colectivos, ¿que es más fuerte un gobierno comunitario o una CTI? Porque nuestro diseño es descentralizado pero es unitario, ningún gobierno autónomo puede asumir competencias del Estado. Las CTIs nos reduce no podemos expedir leyes, en cambio como gobiernos comunitarios, sí. Tienes una estructura real de gobiernos comunitarios desde la base, luego organizaciones de segundo grado, la provincial y, después, la nacional. En ese sentido la CONAIE es como el presidente de todas las nacionalidades. Ese gran debate, hay gente que dice lo que nos interesa es tener competencias, los que más han avanzado fueron los shuar, esta demanda fue cogida por el poder político y vaciada de contenido, se perdió, en la practica es además inviable.

En esta constituyente hubo intentos de tocar municipios pero PAÍS se alteró, por su fuerte arraigo, por la estructura administrativa desde la colonia, hay mucha tradición. Tocar eso es muy sensible. Pero, ¿cómo hago que las CTIs se conviertan a partir de municipios o provincias? Es inviable, no puedes mezclar. Conociendo las realidades, es más complejo. Por ejemplo, los cayambis están en tres provincias, si se ve en cuantos cantones, no es un territorio continuo. Los compas dicen “esta estructura es impuesto no nos ha dado resultado”. Lo primero es que reconozcan

nuestro territorio, pero no hay nada de eso... Ello implicaría repensar todo el diseño desde juntas parroquiales hacia arriba” (Entrevista a Edward Vargas, septiembre 2012)

Finalmente, se aprobó una estructura territorial del Estado que no supuso una ruptura con el planteamiento de descentralización vigente en el país y, en paralelo a ello, se abrió la puerta a una serie de regímenes especiales con los que, sin alterar esta estructura, se pretendió dar acomodo a demandas como la indígena:

“El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales” (Artículo 242).

De manera expresa, en este mismo artículo, se nombra como régimen especial a las circunscripciones territoriales indígenas, así como las de naturaleza “pluricultural”²⁶⁷. La inclusión de las CTIs no fue un hecho novedoso -ya en 1998 se habían incluido- pero su escaso desarrollo entonces se completa ahora con algunos nuevos aspectos sobre su constitución, delimitadas a los espacios territoriales ya definidos con lo que, en cierto modo, se superponen a la estructura básica del Estado que, en ningún caso, puede romperse:

“En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos” (Artículo 257).

La conformación de una CTI queda sujeta además a la realización de una consulta entre la población de la entidad territorial correspondiente y tiene que contar con una mayoría cualificada para declararse como tal, aunque no se especifica a quién corresponde la iniciativa ni cómo ha de llevarse a cabo la consulta, remitiendo al posterior desarrollo legislativo:

“Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas

²⁶⁷ Junto a ello, se reconoce también como régimen especial a los distritos metropolitanos y a la provincia de Galápagos.

o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones” (Artículo 257)

En general, los debates en el pleno sobre los trabajos de la mesa 4 reflejaron que el tema indígena estuvo subordinado a otras cuestiones que fueron tomando mayor fuerza²⁶⁸. Principalmente, se debatió el modelo de descentralización del Estado y, dentro de esa discusión, uno de los aspectos más conflictivos fue determinar qué niveles administrativos y de gobierno iban a establecerse y con qué competencias. La idea impulsada por PAÍS era clara al respecto, su propuesta dibujaba un modelo de Estado unitario con distintos niveles territoriales de gobierno que gozaran de autonomía pero que estuviesen sujetos a una planificación integral del Estado:

“La propuesta constitucional empieza por principios, principios claramente definidos en el marco de un Estado unitario (...) Y el otro principio fundamental, la planificación, y no la improvisación, será la que ayude en el ordenamiento del territorio, y en el uso adecuado, responsable, sostenible del territorio. Esta propuesta de organización territorial, nos deja ver que tendremos entonces: parroquias, cantones o distritos metropolitanos, provincias y regiones, pero en correspondencia con ellos, tenemos niveles de Gobierno, dejando de lado toda la vieja historia de este país, en la que todos hacían lo que creían que podrían hacer, todos hacían de todo, sin recursos; esa es la improvisación, esa es la descentralización a la carta” (Fernando Cordero, Acta 61, págs. 56-57).

Tanto PAÍS como Correa quisieron, ante todo, evitar un proceso que derivase en autonomías demasiado fuertes que, por contraposición, debilitaran el Estado central. Tanto la idea de planificación como la de secesionismo estaban detrás de este planteamiento, que buscaba un modelo de Estado con un fuerte control sobre el territorio. Como explica León (2008):

“en contraste con el pasado, la mayoría de los sectores implicados en el proceso de decisión, sobre todo los grupos aglutinados en el gobernante Acuerdo País, consideraban que las disputas regionales debían no sólo desaparecer sino que era menester consolidar un solo país y un solo Estado que borre las diferencias y los equilibrios regionales que han caracterizado al Ecuador” (León, 2008: 99).

²⁶⁸ A ese respecto, nos hemos basado en las intervenciones registradas en las siguientes actas constituyente: Acta 61, en la que se presenta y discute el informe elaborado por la mayoría (pág. 15 y ss.); Acta 79, en el que se tiene conocimiento de las modificaciones del informe de la mayoría (pg. 8-169); y Acta 82, en la que se procede a votar el articulado referido a la organización territorial del poder (pg. 37-76).

Ya en el artículo cuarto de la Constitución se establece claramente el marco estatal: “El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión” (Artículo 4, Constitución de 2008).

León (2008) concluye que la autonomía queda así supeditada al refuerzo de la centralidad del Estado: “Consiguientemente, las ideas propias hacia la autonomía de los gobiernos seccionales oscilaron entre una simbólica cabida de ésta, a pesar del discurso predominante a su favor, y diversas mezclas que trataban de conjugar los dos polos, centralismo y autonomía, sin llegar a resultados claros en las posiciones” (2008: 99).

La gran controversia de este modelo giró en torno a la creación de la región como nueva unidad político-administrativa. Al final, se optó por conservar la estructura original (parroquia, municipio, provincia) pero incluyendo también la posibilidad de crear estas regiones como nuevo nivel de meso-gobierno a través de un sistema muy similar al que se recoge en la Constitución española de 1978²⁶⁹: las provincias tienen la iniciativa pero es la Asamblea Nacional la institución que ha de aprobar, en última instancia, el estatuto de autonomía regional que, posteriormente, sería sometido a consulta popular (artículos 244 a 246, Constitución de Ecuador, 2008)²⁷⁰.

Dentro de este debate, las principales disputas estuvieron, por un lado, relacionadas con las pretensiones autonomistas de Guayaquil y, por el otro, con el proyecto de planificación territorial planteado por la SENPLADES, en cuyo modelo -basado en regiones- lo más importante era el equilibrio y la equidad entre todos los distintos territorios. Las palabras de Leonardo Viteri, asambleísta por el Partido Social Cristiano, resultan significativas al respecto:

“Yo le tengo miedo al tema de SENPLADES, a esa necesidad quicueyca de esta región intermedia, sin claridad, sin especificidad, le tengo miedo a esa necesidad del SENPLADES. Pero la clave está hacia el futuro, y la clave está, en el próximo Parlamento, Asamblea o como se llame, haga bien la Ley de Descentralización y Autonomía” (Leonardo Viteri, Acta 61, pág. 120).

269 Véase Título VIII De la Organización Territorial del Estado, Capítulo III, de la Constitución Española de 1978.

270 Una situación similar se da con el régimen de competencias, entre las que se definen las exclusivas para el Estado central y entre aquellas otras que pueden ser transferidas a los gobiernos regionales autónomos y al resto de gobiernos territoriales (Título V, Capítulo IV, Constitución de Ecuador, 2008).

Aunque las CTIs fueron excluidas del proceso de regionalización, la Constitución abre la puerta a la posibilidad de crear una región amazónica -considerada circunscripción territorial especial-:

“El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*” (Artículo 250, Constitución de 2008).

3. Los derechos colectivos

La Constitución de 1998 supuso un importante paso en el reconocimiento de derechos colectivos para pueblos y nacionalidades indígenas. Un hecho que, en términos de avance relativo, hacía muy difícil que la Asamblea de Montecristi pudiese conseguir un logro similar a lo aprobado una década antes, de tal forma que la Constitución de 2008 recogió el grueso de los derechos colectivos ya incluidos en la anterior carta magna reconociendo, introdujo algunas novedades y, a diferencia de la de 1998, reconoció de forma expresa a pueblos y nacionalidades indígenas.

Sobre este último aspecto, en el texto de Montecristi se distingue entre comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y su reconocimiento ya no queda restringido a una cuestión de autodefinición, aunque sí sujeto a un Estado único e indivisible. La otra gran novedad es la inclusión del pueblo montubio y las comunas, reconocimiento que provocó cierta sorpresa. En una conversación informal, Alberto Acosta cuenta cómo fue una asambleísta de PAÍS quien propuso el reconocimiento expreso de los montubios sin que, en su opinión, esto fuese una demanda real en el país. Su inclusión final ha sido interpretada por algunos miembros del movimiento indígena como una forma de restarles influencia -al incluir nuevos actores con un mismo *status*- y de relativizar el número de indígenas en el recuento del censo nacional²⁷¹ (VER TABLA 18).

²⁷¹ La población montubia corresponde a población mestiza campesina de la costa del país.

TABLA 18: El reconocimiento de las nacionalidades indígenas

| Constitución de 1998 | Constitución de 2008 |
|--|---|
| “Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible” (Artículo 83) | “Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afro ecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible” (Artículo 56) |

Fuente: Elaboración Propia.

En el artículo 57 de la nueva Constitución se recoge un listado de 21 puntos con los distintos derechos colectivos reconocidos a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. La base de estos derechos coincide con lo ya contenido en 1998 y, como gran novedad, se introduce una referencia a la legislación internacional -“pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales”- que pasa a ser un elemento de interpretación interna en la aplicación de estos derechos. En cuanto a derechos concretos, se incluyen nuevos aspectos relacionados con la discriminación en el espacio público, con territorios de interés geo-estratégico, y con pueblos en aislamiento voluntario (VER TABLA 19).

TABLA 19: Los nuevos derechos colectivos en la Constitución de Montecristi

| Aspecto | Implicaciones |
|--|--|
| Erradicación de la Discriminación | <ul style="list-style-type: none"> - Racismo: “No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural” (art. 57.2) “El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación” (art. 57.3) - Esfera pública: “Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna” (art. 57.21) |
| Territorios geoestratégicos | <ul style="list-style-type: none"> - Pueblos fronterizos: “Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales” (art. 57.13) - Actividades militares: “La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley” (art. 57.20) |
| Pueblos en aislamiento | <p>“Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley” (art. 57)</p> |

Fuente: Elaboración propia.

4. La consulta previa

Aunque, sin duda, el derecho que mayores discusiones suscitó fue el de la consulta previa. Ya recogido en la anterior Constitución -en la que se reconoce el derecho a “ser consultados”, “participar en los beneficios” y “recibir indemnizaciones” (artículo 84)-, la propuesta constitucional planteada por la CONAIE, como se exponía antes, previó no sólo el reconocimiento del derecho a la consulta sino también la obligación del Estado a obtener el consentimiento previo de la población afectada en un territorio antes de proceder a cualquier proyecto de carácter extractivo.

Probablemente en un contexto en el que la organización había perdido influencia frente al predominio de PAÍS, la CONAIE izó la bandera del consentimiento y la consulta vinculante como su gran reivindicación, lo que puso en el centro del debate el control sobre el territorio, como puede entenderse de estas palabras de Humberto Cholango, ex presidente de ECUARUNARI:

“La plurinacionalidad se la debate con respecto al tema territorio, tener una incidencia sobre el tema del territorio en los pueblos indígenas, y sobre los recursos naturales, porque tanto en los periodos democráticos como en los periodos de dictadura, los gobiernos han entrado y han concesionado territorios de los pueblos indígenas a las grandes empresas transnacionales sin consulta, sin monitoreo ambiental, sin prácticamente reparto de beneficios. Lo que estamos diciendo es que en estos espacios territoriales ahora el Estado tiene que consultar. No estamos diciendo que no a la inversión, o no estamos diciendo no a la exploración o explotación de los recursos naturales, sino que estamos diciendo que hoy esos recursos tienen que servir a los ecuatorianos y ecuatorianas y como ese espacio territorial sea reconocido como un entidad de gobierno autodeterminado”
(Entrevista a Humberto Cholango, abril 2010)

De esta forma, por un lado, la demanda de la plurinacionalidad había terminado por tomar un fuerte componente de territorialidad, relacionado con los procesos de autogobierno y de creación de las CTIs; mientras que, por el otro, el Gobierno, a través del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010* de la SENPLADES, había presentado un programa de planificación con un importante componente de dirección desde el Estado central. Conflicto de visiones que provocó un enfrentamiento sobre a quién correspondía la capacidad de decidir en el territorio.

Sin embargo, fueron los sucesos de Dayuma -antes descritos- los que desencadenaron una discusión en unos términos bastante más agresivos. La reacción de Correa, que “respondió con un estilo de mano dura, desplegando a los militares para detener a los disidentes y acusar a los manifestantes de ser saboteadores anti-patrióticos” (Becker, 2011: 57), provocó que el movimiento indígena comenzara a distanciarse del Gobierno y que el control de los recursos naturales empezara a marcar las relaciones entre la CONAIE y el propio Correa. El siguiente enfrentamiento no tardaría en llegar, con la aprobación del Mandato Constituyente Número 6, el Mandato Minero, en abril de 2008, en pleno proceso de deliberación sobre algunos aspectos cruciales acerca del alcance territorial, lo que fue considerado una provocación por el movimiento.

Esta situación llevó a que la CONAIE convocara una asamblea extraordinaria apenas unas semanas después, con el objetivo de analizar la situación con los constituyentes de Pachakutik. La confederación comenzó entonces a unificar su discurso sobre la consulta previa como una de las implicaciones más importantes que debería tener la declaratoria de un Estado plurinacional. El asambleísta César Grefa aseguró que:

“La consulta previa, que existe en la Constitución, dice que se puede consultar para toda actividad de explotación y exploración de recursos naturales. En cambio el consentimiento permite sentarnos entre el Estado, Gobierno y las comunidades para concretar y discutir con el objetivo que no afecte a la parte económica y socio-cultural”²⁷².

La CONAIE comenzó a plantear su estrategia sobre el consentimiento previo apelando a la legislación internacional, a lo recogido en el *Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Según la organización, la lectura de estos textos protegía a los pueblos y nacionalidades indígenas, a su sistema de autogobierno, y los reconocía la potestad de tomar la decisión última sobre los recursos naturales que se encuentren en su territorio (VER TABLA 20):

²⁷² Véase “Asambleístas de Pachakutik afirman que lucharán por la plurinacionalidad y el consentimiento libre e informado”, *Ecuador Inmediato* (05/07/08) (Última consulta 08/01/14):

http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=77452&umt=asambleistas_pachakutik_afirman_que_lucharan_por_plurinacionalidad_y_consentimiento_libre_e_informado

TABLA 20: Consulta previa y autogobierno indígena en la legislación internacional

| Instrumento Jurídico | Contenido Específico sobre la Consulta Previa |
|---|--|
| Primera Declaración de Barbados | “Reafirmamos aquí el derecho que tienen las poblaciones indígenas de experimentar sus propios esquemas de autogobierno, desarrollo y defensa, sin que estas experiencias tengan que adaptarse o someterse a los esquemas económicos y sociopolíticos que predominen en un determinado momento. La transformación de la sociedad nacional es imposible si esas poblaciones no sienten que tienen en sus manos la creación de su propio destino. Además, en la afirmación de su especificidad sociocultural las poblaciones indígenas, a pesar de su pequeña magnitud numérica, están presentando claramente vías alternativas a los caminos transitados por la sociedad nacional” |
| Convenio 169 de la OIT | “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo” (art. 7.1), “el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias” (art. 8.2) y “el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” (art. 14.1), además, se les garantiza la protección de los recursos naturales en sus tierras (art. 15.1) y el no traslado de sus territorios (art. 16.1). |
| Declaración de los Derechos Indígenas de Naciones Unidas | “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (art.3), “en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno” (art.4) y “tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (art.5). |

Fuente: Elaboración propia.

Prácticamente, todas las partes terminaron por asumir una serie de principios sobre los mecanismos que deben activarse en los casos de exploración y explotación de recursos naturales en territorios con población indígena, y que pasan por que la consulta sea a) previa a la concesión de un contrato con una empresa extractiva; b) de buena fe, lo que supone un intento de lograr un acuerdo; c) culturalmente adecuada a la población a la que se va a efectuar la consulta, en los términos y modos con los que se encuentren identificados y entiendan; y d) informada, de tal manera que la población tenga conocimiento de los detalles y efectos del proyecto. La disputa, por lo tanto, se centró en cuál era la naturaleza y alcance de la consulta, si orientativa (como defendía el Gobierno) o, por el contrario, vinculante para el Estado (como reivindicaba la CONAIE).

Este desacuerdo provocó que Alberto Acosta, en calidad de presidente de la Asamblea, invitase al país al Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos

Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, James Anaya, con el fin de que éste hiciese un análisis sobre el estado de la discusión y aportara una interpretación al debate que sirviera, de alguna manera, para desatascar las negociaciones o, al menos, para rebajar el alto nivel de tensión al que se había llegado²⁷³.

El sentido de las palabras de Anaya estuvo orientado fundamentalmente a recomendar a las partes un cambio del marco en que se estaba manteniendo el debate. Para el Relator, la crispación y la lucha entre dos posturas inmóviles distorsionaba el propio contenido de la discusión:

“El Relator considera que enmarcar el debate de esa manera no encaja en el espíritu de los principios de la consulta y consentimiento tal como están sentados en la normativa internacional aplicable. La elaboración de estos principios en los instrumentos y jurisprudencia internacionales responde a una historia en que se ha negado repetidamente a los pueblos indígenas la participación en la toma de decisiones que les han afectado profundamente, muchas veces en detrimento de sus derechos humanos fundamentales y en ocasiones hasta de su propia supervivencia como pueblos. Los principios de consulta y consentimiento intentan revertir esta pauta histórica, para evitar en el futuro la imposición a los pueblos indígenas de nuevas condiciones de vida, de manera consonante con el derecho a la libre determinación. Pero con este propósito los principios de consulta y consentimiento no dan lugar a que los mismos pueblos indígenas impongan su voluntad sobre el resto de la sociedad cuando estos otros tengan intereses legítimos e importantes en juego. Al oponerse a la imposición de una parte sobre la otra, los principios de consulta y de consentimiento buscan promover el entendimiento mutuo y el consenso en la toma de decisiones” (Anaya, 2008: 7).

Las afirmaciones de Anaya reforzaron la postura predominante de PAÍS, fuerza no partidaria a reconocer el carácter vinculante de la consulta, frente a las demandas de la CONAIE. La organización contaba al interior de la cámara, aparte de los cinco asambleístas de Pachakutik y del apoyo de una minoría del propio movimiento PAÍS -como fue el caso de Mónica Chuji-, con la colaboración del presidente de la Asamblea. Alberto Acosta intentó, en ese sentido, que el debate se planteara en unos términos más favorables para el movimiento indígena, frente a la

²⁷³ Según figura en el reporte elaborado por el Relator, la visita “se justifica por la existencia de comunicaciones previas de diversos representantes de distintos espacios y organizaciones del país en las que expresaban su preocupación por la marcha de un proceso que en un principio aparece con una gran potencialidad para avanzar en la consolidación de un marco jurídico y político propicio para la garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas” (Anaya, 2008: 1).

postura tajante de Rafael Correa, cuya decisión se extendía dentro de su movimiento político en la Constituyente.

En todo caso, las palabras de Anaya no sirvieron para llegar a un mayor consenso, en parte por la ambigüedad de sus afirmaciones. Por un lado, protegía al Estado frente a un intento de veto absoluto por parte de la población pero, por el otro, reconocía que en el caso de que el resultado de la consulta fuera negativo, el Estado no debía proceder con el proyecto:

“¿Pero qué ocurriría si no se llegara al consenso y al consentimiento indígena después de un proceso de buena fe en que la parte indígena hubiera podido participar plena y adecuadamente? En lo general, por respeto al principio de la libre determinación de los pueblos indígenas y por razones prácticas, el Estado no debería adelantar con un proyecto que afectara directamente a una comunidad indígena sin contar con su consentimiento. Sin embargo, esto no implica un derecho absoluto al veto” (Anaya, 2008: 8).

Por su parte, el politólogo boliviano, Luis Tapia (2011), identifica precisamente este derecho a veto como aquel rasgo que distingue al Estado plurinacional de los anteriores modelos de Estado, más basados en principios multiculturales:

“En esta veta de definición y caracterización del Estado binacional, la clave política es la participación de miembros del conjunto de pueblos y culturas en los procesos de toma de decisiones, en particular sobre exploración, explotación, industrialización y comercialización de los recursos no renovables del país. Esto es pensado como una de las competencias de las autonomías pero también como un rasgo del Estado Plurinacional en su conjunto. Esto implica las ideas *consulta* y *veto*, en algunos casos en relación a planes de exploración y explotación. Estas consultas tendrían que ser obligatorias. A esto se añade la idea de que debería haber también participación en la administración, control y preservación de la tierra. Dicho de otro modo, coadministración y cogestión de los recursos, junto al Estado unitario plurinacional.

En esta misma veta, que tiene que ver con tierra y territorio, la idea es que la propiedad de los recursos no renovables sea compartida entre las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, y el Estado Plurinacional. Esta propiedad compartida implica que debe haber una consulta vinculante a los pueblos y naciones que habitan los territorios en los que se llevaría adelante esos proyectos de exploración y explotación” (Tapia, 2011: 148).

Finalmente, la Constitución ecuatoriana de 2008 no incluyó el carácter vinculante de la consulta ni el consentimiento previo ni el derecho a veto por parte de la población afectada, refiriéndose únicamente a la obligación que tiene el Estado a realizar dicha consulta. Además, en caso de conflicto, se remite a la instancia jerárquicamente superior de Gobierno, con lo que la decisión final, en el último caso, corresponde al Presidente de la República (VER TABLA 21):

TABLA 21: La consulta previa en la Constitución de Montecristi

| Artículo | Contenido |
|---------------------|---|
| Artículo 57 | <p>“Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:”</p> <p>Artículo 57. 7: “La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley”</p> <p>Artículo 57.17: “Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”</p> |
| Artículo 398 | <p>“Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley”</p> |
| Artículo 407 | <p>“Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la Republica y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular”</p> |

Fuente: Elaboración Propia a partir de Constitución de 2008.

La inclusión de la consulta previa en estos términos frustró parte importante de las reivindicaciones planteadas por la CONAIE, al tiempo que demostró la fortaleza de Correa, quien logró sacar adelante su posición en uno de los asuntos más espinosos del debate constituyente, a través del control de la mayoría con la que contaba en la Asamblea.

Si bien, a pesar de que no se incluyó el derecho a veto ni el consentimiento previo, los dirigentes del movimiento indígena siguieron defendiendo la posibilidad de una interpretación más amplia de este derecho de consulta, basándose -como antes se señalaba- en una interpretación abierta de la legislación internacional:

“La consulta previa libre e informada es limitante porque aunque un pueblo o comunidad decidiera no a la explotación el único que tiene que decidir es el jefe supremo. Este punto tuvo una gran controversia. Pero el artículo 57 es claro. Eso tiene que ser cumplido, en la OIT, sí hay el punto del consentimiento previo, libre e informado, en la declaración de las Naciones Unidas, hay también el consentimiento” (Entrevista a Marlon Santi, abril 2010)

Aunque Ecuador fue el primer país donde se trató, la discusión sobre los alcances y la implicación de la consulta previa en territorios ricos en recursos naturales y habitados por población indígena pronto se extendió a los otros dos países centro-andinos, Perú y Bolivia, que, aun en diferentes contextos, hicieron propio dicho debate. En el caso boliviano, se dio también en el proceso abierto de Asamblea Constituyente, en el que, de igual manera, se convirtió en un asunto central; mientras que, en el caso de Perú, el mayor debate llegó en 2011 con la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios aprobada tras la elección presidencial de Ollanta Humala.

En ambos casos el reconocimiento de este derecho fue recogido en términos muy similares a los planteados en la Constitución ecuatoriana, de tal forma que se reconoce tanto el derecho a la consulta como la obligación del Estado a celebrarla pero sin que de ello se derive ni el consentimiento vinculante ni el derecho a veto de la población afectada, dejando la decisión final siempre en la voluntad del Estado (VER TABLA 22).

TABLA 22: La regulación del derecho a consulta previa en Bolivia y Perú

| País | Norma | Reconocimiento |
|---------|-----------------------------|---|
| Bolivia | Constitución 2009 | <p>Artículo 30. II: “En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos:</p> <p>15) A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan”</p> |
| Perú | Ley de consulta previa 2011 | <p>Artículo 2: “Es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos. La consulta a la que hace referencia la presente Ley es implementada de forma obligatoria solo por el Estado”</p> <p>Artículo 3: “La finalidad de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos”</p> <p>Artículo 15: “La decisión final sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa corresponde a la entidad estatal competente. Dicha decisión debe estar debidamente motivada e implica una evaluación de los puntos de vista, sugerencias y recomendaciones planteados por los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de diálogo, así como el análisis de las consecuencias que la adopción de una determinada medida tendría respecto a sus derechos colectivos reconocidos constitucionalmente en los tratados ratificados por el Estado peruano.</p> <p>El acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios, como resultado del proceso de consulta, es de carácter obligatorio para ambas partes. En caso de que no se alcance un acuerdo, corresponde a las entidades estatales adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y los derechos a la vida, integridad y pleno desarrollo. Los acuerdos del resultado del proceso de consulta son exigibles en sede administrativa y judicial”</p> |

Fuente: Elaboración propia.

9.5. Un balance ambiguo

La última fase de la Constituyente no estuvo exenta de tensión. El punto álgido llegó, sin duda, con la dimisión presentada por el presidente de la cámara, Alberto Acosta, quien había sido el principal aliado de la CONAIE al interior de la Asamblea. Muy probablemente esta alianza fue uno de los motivos -sino el motivo- de fondo que llevó a un creciente distanciamiento entre Acosta y Rafael Correa, de quien había sido su principal valedor en las elecciones presidenciales, además de ministro de Energía y Minas en su primer gabinete.

Durante el periodo constituyente las tensiones entre ambos habían aflorado repetidamente, sobre todo, en lo relacionado con el modelo de desarrollo y la temática indígena. La forma de Estado y la inclusión de la plurinacionalidad, junto con el alcance de la consulta previa, habían terminado por separar al presidente de la Asamblea del Presidente de la República. Las propias palabras de Acosta son indicativas al respecto, y dejan entrever unas difíciles relaciones de fondo, más allá de un aspecto coyuntural o de una discrepancia concreta:

“En ciertas cosas no se pudo avanzar todo lo que me hubiera gustado. Por ejemplo, en el tema de la consulta previa, que terminó siendo un tema de ruptura. Correa me ganó en la votación dentro del bloque, y ante eso poco pude hacer (...) El hecho de que Correa no entiende que es producto de una lucha anterior es un problema grave, que le impide ver con claridad cuál es la realidad. Eso como si dijese “yo soy el que más os he dado, el que más os entiende” El problema de fondo es que se cree el portador de la voluntad popular colectiva” (Entrevista a Alberto Acosta, abril 2010).

Aunque como versión “oficial” de su dimisión, Acosta argumentó que su decisión venía mediada por una cuestión de plazos: por un lado, Correa quería concluir la Asamblea tan pronto como fuera posible para llevarla a referéndum en otoño y no dilatar los tiempos políticos que había previsto; mientras que, por otro, Acosta era partidario de extender el periodo constituyente tanto como fuese necesario para poder así debatir con mayor profundidad algunos de los puntos más conflictivos (y que, finalmente, habían sido aprobados por los asambleístas de PAÍS, haciendo valer su mayoría, pero sin contar con el consenso de otros actores)²⁷⁴.

²⁷⁴ Véase “Alberto Acosta renuncia como presidente de la Asamblea”, *El Universo* (23/06/08). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

Como describe Ospina (2008), “el problema de fondo sólo podía ser que detrás del apuro y el problema de los tiempos para el debate, existían discrepancias de contenido sobre la Constitución en el seno mismo de Acuerdo País que tuvieron que ser «resueltas» a última hora mediante mecanismos de emergencia” (2008: 132). Las discrepancias entre Acosta y Correa se habían ido sucediendo durante toda la Asamblea, lo que terminó derivando en un enfrentamiento entre dos liderazgos que tenían visiones distintas en bastantes aspectos de la realidad política del país, al menos, en cuestiones indígenas (VER TABLA 23). Finalmente, Acosta dimitió y su lugar fue ocupado por Fernando Cordero, también de PAÍS y mucho más cercano que Acosta a las tesis que Correa²⁷⁵.

TABLA 23: La postura de Alberto Acosta y Rafael Correa durante el proceso constituyente

| Temática | Alberto Acosta | Rafael Correa |
|---------------------------------------|-----------------------|------------------------|
| Plurinacionalidad | Compromiso | Desconfianza |
| Protestas sociales | Tolerancia | Criminalización |
| Explotación recursos naturales | Restictivo / Renuente | Permisivo / Entusiasta |
| Consentimiento previo | Favorable | Opuesto |

Fuente: Elaboración propia a partir de Ospina (2008).

El transcurso de la Asamblea Constituyente había ido abriendo una brecha cada vez mayor entre el grueso del movimiento indígena y el Gobierno de Rafael Correa. La holgada mayoría de éste provocó que PAÍS no necesitara contar con el apoyo de actores que habían sido protagonistas en los últimos años, como la propia CONAIE, que si había tenido cierta influencia fue más gracias a la posición clave que ocupó Alberto Acosta, quien ejerció como aliado, que a la representación propia obtenida por el movimiento a través de Pachakutik.

Sin embargo, a pesar de las discrepancias sobre aspectos esenciales -como la plurinacionalidad, la autonomía territorial o la consulta previa-, los indígenas se vieron en una difícil posición en relación a qué postura tomar con respecto a la Constitución de Montecristi. Como apunta Becker (2011), “con todas esas contradicciones, muchos indígenas terminaron por ver la nueva Constitución como un cajón de sastre (...) Las organizaciones indígenas sintieron que habían sido colocadas en una posición muy difícil” (2011: 58-59).

<http://www.eluniverso.com/2008/06/23/0001/8/B0D42E7B645B450BB8CC4DCD285C45EA.html>

275 El 24 de junio de 2008, la Asamblea aceptó por 77 votos a favor la dimisión de Acosta.

El balance de los cuadros del movimiento era agri dulce, sentían que tenían que apoyar el nuevo texto en tanto consideraban que no hacerlo era apoyar las críticas de la derecha pero, por otro lado, querían distanciarse de PAÍS y, especialmente, del proyecto político de Rafael Correa:

“La nueva carta constitucional tenía que significar la refundación del país, trazar nuevas bases, nuevos principios económicos, políticos y sociales, la igualdad de condición para todos, diversos pero iguales... Y en eso hemos arrimado el hombro. Pero cuando ya se logra convocar la Constituyente, después de que hemos entregado propuestas, porque la CONAIE fue la única que entregó una propuesta alternativa, finalmente lo que tenemos es que en esta Constitución se retrocede en algunos puntos. Se gana en unas y se pierde en otras” (Entrevista a Blanca Chancoso, abril 2010).

Los propios términos en los que Correa presentó la votación empujaron al movimiento indígena a ese escenario. De nuevo, Correa había sabido jugar con una situación política cada vez más polarizada, en la que no apoyar su propuesta implicaba estar del lado de la vieja “partidocracia”. López y Cubillos (2008) consideran que el Gobierno supo cómo monopolizar la campaña por el “Sí” y administrar su mayoría, lo que llevó a que:

“El estilo de su campaña fue frontal y maniquea. Quienes no estaban con el Sí, eran parte de la oligarquía y de la partidocracia: eran “pelucones”. El discurso presidencial construyó una polaridad: Sí = *cambio* / No = *statu quo*, donde votar Sí implicaba, no sólo extender un Sí a la Constitución, sino un Sí a la Revolución Ciudadana y, más que nada, un Sí a Correa” (2009: 15).

Esto provocó que, siguiendo a López y Cubillos (2009), se diesen cuatro grandes posiciones ante el referéndum constitucional. La primera es la de quienes apoyaron un “SI” sin matices, con PAÍS a la cabeza. La segunda es la que, finalmente, sostuvo la mayor parte del movimiento indígena (incluida Monica Chuji, que había sido asambleísta por PAÍS), que apostaron por dar su apoyo a la carta magna pero con matices, dejando claro que ese apoyo no significaba un refrendo al Gobierno de Rafael Correa sino, en sentido estricto, al contenido general de la Constitución, con la que también discrepaban en determinados puntos. La tercera fue la de quienes solicitaron el voto nulo, como sectores anarquistas o algunas agrupaciones ecologistas. Y la cuarta correspondió a quienes pedían el “NO”, con el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot como principal líder visible (VER TABLA 24).

TABLA 24: Las distintas posturas ante el referéndum constitucional

| Posición | SÍ | SÍ Crítico | Nulo | NO |
|--|---|---|---|---|
| Principal actor representativo | PAÍS | CONAIE Pachakutik | Anarquista, ecologistas | PSC (J. Nebot) PSP (Gutiérrez) |
| Núcleo esencial de su argumentación | Elemento fundamental de cambio, frente al “viejo y corrupto” sistema político, la “partidocracia” y la “oligarquía” | Elemento de cambio pero perfectible, con aspectos aún por resolver. Su apoyo no implica un refrendo a Correa. | Sancionar simbólicamente los errores contenidos en el texto. En especial, todo aquello relacionado con el modelo extractivista. | Es un retroceso y sanciona un modelo presidencialista y centralista, en el que se reducen los niveles de autonomía. |

Fuente: Elaboración propia a partir de López y Cubillos (2009)

El referéndum se celebró el 28 de septiembre de 2008 con la victoria por el “Sí” por el 63,93% de los votos totales. El “NO” obtuvo el 28,10% y los votos nulos sumaron el 7,23%, con lo que la nueva Constitución quedaba aprobada y se abría un nuevo escenario político en el país, donde al tiempo que el Estado Plurinacional había quedado sancionado, se ratificaba y salía fortalecido el Gobierno de Rafael Correa²⁷⁶.

276 El “SI” obtuvo 4.722.073 votos, mientras que entre el “NO” y los nulos sumaron 2.609.448, el 35,33% de los votos totales.

SÍNTESIS DE LOS ASPECTOS MÁS RELEVANTES

CAPÍTULO 9

1) La llegada al poder de Rafael Correa en Ecuador se produce en un contexto de recurrente crisis del Estado. Si bien, su victoria electoral no implica la desaparición de los “viejos” actores políticos, que perviven en el sistema político ya sea como fuerzas tradicionales o mediante su integración en nuevos proyectos (incluido el propio movimiento de Correa, Alianza PAÍS).

2) La victoria de Correa coincide con la decadencia de la CONAIE como actor político y social, después del desgaste provocado tras quince años de presencia política a primer nivel. Su fuerza electoral, Pachakutik, se desploma en las elecciones de 2006.

3) Se da un protagonismo creciente de Rafael Correa como principal actor del escenario nacional, gracias en buena parte a su liderazgo carismático, rasgo que -más allá de su cargo- le permite marcar los tiempos y delimitar la agenda política del país. Su figura dota además de unidad a Alianza PAÍS, un movimiento heterogéneo y sin estructura partidista clásica, fundado básicamente para apoyar al nuevo Presidente.

4) PAÍS consigue una mayoría suficiente en la nueva Asamblea Constituyente, circunstancia que le otorga una posición prominente al interior de la Cámara y, con ella, la capacidad de sacar adelante sus propuestas sin necesidad de tener que realizar grandes concesiones en las negociaciones con el resto de fuerzas políticas.

5) A medida que transcurren los debates constituyente, se produce una mayor intervención del Presidente de la República en las negociaciones sobre aquellos aspectos clave del nuevo texto, hasta el punto de convertirse en uno de los principales polos de decisión.

6) Pérdida de influencia del movimiento indígena como actor autónomo en la Asamblea de Montecristi en comparación con la Constituyente celebrada en el país una década antes en la que, aparte de una mayor representación institucional a través de Pachakutik, logró una mayor visibilidad en la opinión pública a través de las distintas acciones extra-institucionales encabezadas por la CONAIE.

7) Se agudizan las discusiones y las divisiones en el conjunto del movimiento indígena. Destaca, especialmente, la disputa mantenida entre la CONAIE y la FENOCIN, organización que se integra en PAÍS.

8) Fuerte polémica en los debates constituyentes en torno a la idea de plurinacionalidad, no sólo entre la CONAIE y Correa, sino también al interior del propio movimiento PAÍS. Los puntos más conflictivos tienen relación con la organización territorial del Estado y el control de los recursos naturales.

9) Distanciamiento paulatino entre Correa y la CONAIE, cuyas relaciones evolucionan de un apoyo mutuo inicial a una postura de recelo del Presidente hacia la organización, y de desconfianza de ésta a Correa.

10) Apoyo final crítico del movimiento indígena al texto constitucional, que vota a favor de la nueva Constitución aunque haciendo evidente su disconformidad con algunos aspectos incluidos en la Carta, sobre todo, en lo concerniente a la consulta previa y los recursos naturales.

Capítulo 10. El proceso de configuración del Estado abierto tras la nueva Constitución de 2008

10.1. Contextualización después de Montecristi

El triunfo del “SI” en el referéndum constitucional de 2008 significó un escalón más en el fortalecimiento de la imagen de Rafael Correa. Aunque formalmente no intervino en el desarrollo de la Asamblea, la mayoría absoluta de PAÍS había supuesto una puerta de entrada para el Presidente, hasta el punto de marcar él los tiempos políticos (como se hizo evidente con la dimisión del presidente de la cámara, Alberto Acosta). De ahí que la victoria del “SI” fuese también considerada una victoria personal de Rafael Correa.

Tras el referéndum constitucional y la promulgación de la Constitución, se inició en el país un nuevo calendario electoral que terminó por impulsar su popularidad. Primero, con la reelección Presidencial en primera vuelta en 2009 y, segundo, con el resultado favorable en una consulta sobre diez reformas celebrada en 2011. Además, en medio de ambos procesos, se produjo una sublevación policial que acabó con el propio Presidente retenido durante varias horas en un hospital de la policía en Quito. Un suceso que, posteriormente, también contribuiría a reforzar su liderazgo.

La victoria de Correa en las elecciones del 26 de abril de 2009 consolidó definitivamente su figura. Dos años y medio después de su primer triunfo electoral, había logrado afianzarse en la Presidencia. Correa venció en primera vuelta con el 51,99% de los votos, a una importante distancia del segundo candidato -el ex Presidente Lucio Gutiérrez, con el 28,24%-, y con una participación electoral que se había incrementado en tres puntos porcentuales con respecto a las anteriores elecciones de 2006, pasando del 72,19% de entonces al 75,28% de 2009. Logró además el triunfo en la mayoría de las provincias del país, siendo el candidato con más apoyo en la costa y en buena parte de la sierra. A excepción de algunas provincias del centro de la sierra (Bolívar, Chimborazo, Tungurahua) y de la Amazonía, el mapa electoral estaba controlado por el

Presidente (VER ANEXO 2).

Por otro lado, aunque Alianza PAÍS no obtuvo la mayoría absoluta en la Asamblea Nacional, sí consiguió un importante resultado, con el 47,58% del total de los escaños, el mayor porcentaje logrado por un partido de Gobierno desde el restablecimiento de la democracia parlamentaria en 1979. Resultado que adquirió mayor relevancia en un país donde la regla general había sido que el partido de Gobierno no contaba con la mayoría parlamentaria.

En su discurso de investidura, el Presidente reelecto llevó a primer plano el concepto de Revolución Ciudadana y calificó el triunfo de “victoria popular”, en representación de “la Revolución de los oprimidos (...) de los marginados de toda la vida”. En su alocución, expuso además los cinco ejes principales sobre los que giraría su programa político, entre la reivindicación de lo que había sido su anterior mandato y las políticas que seguiría impulsando (VER TABLA 25).

TABLA 25: Los cinco ejes de la Revolución Ciudadana tras las elecciones de 2009

| Ejes | Contenido |
|--|--|
| Revolución Constitucional | Construcción de una nueva institucionalidad. |
| Revolución Económica | Papel central del Estado, planificación, racionalidad administrativa, rescate de empresas públicas. |
| Revolución Social | Programas de salud, educación, vivienda, inclusión social, plan retorno para migrantes. |
| Lucha contra la corrupción | Sanción de los actos de corrupción; creación de mecanismos de transparencia. |
| Soberanía e Integración Latinoamericana | No a los Tratados de Libre Comercio, cooperación Sur-Sur, procesos regionales (ALBA, UNASUR), iniciativa Yasuní-ITT. |

Fuente: Elaboración propia a partir del discurso de toma de posesión presidencial de 2009.

Sin embargo, tras los primeros meses de su segundo mandato, Correa comenzó a sufrir cierto desgaste y su índice de popularidad descendió. Según la encuestadora CEDATOS, el Presidente inició un paulatino descenso y, por primera vez desde que fue elegido, el porcentaje de desaprobación a su gestión superaba al de aprobación, 50% frente a 41%²⁷⁷. Un cambio de

²⁷⁷ Según CEDATOS, Correa comenzó a ser visto como “dictatorial” y “prepotente”. Véase: “La aprobación de Rafael Correa bajó al 49 por ciento, según encuesta”, *cooperativa.cl*. Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.cooperativa.cl/noticias/mundo/ecuador/rafael-correa/la-aprobacion-de-rafael-correa-bajo-al-49-por-ciento-segun-encuesta/2009-09-28/114347.html>

tendencia originado, principalmente, por los escándalos de corrupción publicados en prensa sobre supuestos contratos ilícitos del hermano del Presidente -Fabricio Correa- con el Estado, por las continuas disputas con varios actores del escenario político nacional, y por la imposibilidad de sacar adelante algunas de las leyes consideradas clave por el mandatario. Aspecto, este último, que llevó a Correa a considerar que tanto la oposición como una parte de PAÍS estaban boicoteando su proyecto político por “inacción” y, con ello, a sugerir la posibilidad de declarar la muerte cruzada²⁷⁸.

En este clima de popularidad descendiente y de incertidumbre sobre si finalmente el Presidente decretaría o no la muerte cruzada, el 30 de septiembre de 2010 se produjo un acontecimiento que diversos autores han interpretado como un golpe de Estado (Ortiz, 2011; Falconí y Oleas, 2011)²⁷⁹.

Las nuevas condiciones salariales introducidas en la Ley de Servicio Público²⁸⁰ provocaron que un sector de la política se movilizara en contra Correa, convocando un paro en rechazo de las nuevas medidas²⁸¹. A partir de ahí, lo que se previó como una protesta más empezó a crecer y pronto tomó otras dimensiones, sobre todo, después de que el propio Presidente decidiese acudir en persona al Regimiento Quito Número 1, donde la manifestación estaba teniendo lugar. Su presencia enconó los ánimos de los manifestantes y el enfrentamiento se agudizó hasta el punto de que Correa, desde el balcón del Regimiento y desabrochándose pasionalmente la camisa, retó a los policías a dispararle: “Señores, si quieren matar al Presidente, aquí está: mátenme. Si les da la gana, mátenme, si tienen valor, en vez de estar en la muchedumbre, cobardemente escondidos” (Ospina, 2011: 16).

278 Mecanismo constitucional (recogido en el artículo 148 de la Constitución) que reconoce al Presidente la capacidad de disolver la Asamblea y llamar a nuevas elecciones presidenciales y legislativas. Durante el periodo en que la Asamblea se encuentra disuelta, el Presidente tiene la potestad de gobernar mediante decretos-leyes.

279 Sin embargo, no todos los autores lo han entendido así. Por ejemplo Ospina (2011) expone dos visiones, una a favor y otra en contra, sobre si se trató de un golpe de Estado o, en cambio, de una asonada policial. Por su parte, Isch (2010) argumenta que no hay elementos consistentes para considerarlo, como tal, un golpe.

280 La Ley suprimió las bonificaciones por ascensos y condecoraciones.

281 Ayala y Aurazo (2011) analizan estos acontecimientos en conexión con lo que ellos describen como un paulatino “proceso de depuración interna” del cuerpo policial que se habría iniciado con la llegada del Gobierno de Correa. Dicho proceso habría provocado un creciente rechazo dentro de las élites policiales hacia el Ejecutivo. Con la aprobación de la Ley de Servicio Público, y tras una alianza previa entre tales élites con policías de raso, ese malestar se habría hecho explícito, dando así lugar a los sucesos del 30 de septiembre.

Desde ese momento, comenzaron a sucederse una serie de hechos que, como se apuntaba, han sido interpretados desde distintos puntos de vista. De una forma o de otra, los acontecimientos llevaron a la declaración de “estado de excepción” y las Fuerzas Armadas terminaron por irrumpir en el hospital de la policía, después de desplegar un amplio dispositivo para el rescate del Presidente quien, para unos, estaba retenido y, para otros, secuestrado²⁸². Según el testimonio del propio Correa, su vida corrió peligro, hasta el extremo de que cuando se encontraba en el hospital pidió un arma de fuego para protegerse en caso de que fuese necesario²⁸³. Finalmente, el mandatario fue liberado y trasladado al palacio presidencial de Carondelet, desde cuyo balcón pronunció un discurso acusando a “infiltrados” del ex Presidente Lucio Gutiérrez dentro del cuerpo policial como responsables de la situación²⁸⁴.

A pesar de la polémica que generó lo ocurrido y del cruce de críticas, tanto de quienes apoyaron la postura del Presidente como de quienes censuraron su acción (primero, por haber acudido al Regimiento Quito número 1 -lo que fue entendido por los críticos como una provocación-; segundo, por la acción emprendida por los militares²⁸⁵), Correa salió fortalecido de los acontecimientos del 30 de septiembre, recuperando un importante nivel de aprobación de su gestión, que ya en diciembre de 2010 alcanzaba el 56%, frente al 38% de desaprobación, según la encuestadora CEDATOS. Un porcentaje que supuso un crecimiento del 16% en apenas unos meses y que ponía fin a la tendencia negativa que se había iniciado tras las elecciones de abril de 2009. Desde entonces, y durante el tiempo que comprende este estudio, ese porcentaje de aprobación nunca descendió (VER GRÁFICO 1).

282 La operación militar terminó con dos militares, dos policías y un estudiante muertos.

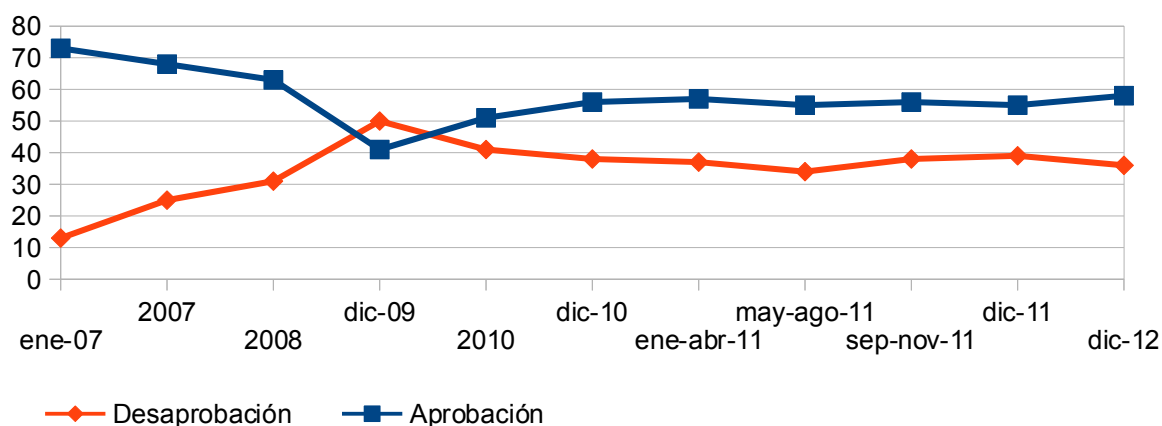
283 Así lo afirmó Rafael Correa en una entrevista con Ignacio Ramonet. Véase “Entrevista con Rafael Correa realizada por Ignacio Ramonet: «Pedí una pistola para defenderme», *cubadebate.cu*. Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.cubadebate.cu/noticias/2011/01/03/entrevista-con-rafael-correa-realizada-por-ignacio-ramonet-pedi-una-pistola-para-defenderme/>

284 Discurso disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <https://www.youtube.com/watch?v=e7cZjJ1j25U>

285 Entre las críticas más duras a las acciones emprendidas por el Presidente ese día, está el artículo publicado por el editor de opinión del diario *El Universo*, Emilio Palacio, quien en “No a las mentiras” (*El Universo*, 6/02/2011) acusó a Correa de dar la orden de disparar contra un hospital lleno de civiles, lo que fue considerado por el periodista como crímenes de lesa humanidad. Ante este artículo, Correa presentó una demanda contra el propio Palacio y los hermanos Pérez (Carlos, César y Nicolás), directivos del periódico. Todos ellos fueron condenados en primera instancia a tres años de prisión y a pagar al Presidente una multa de 10 millones de dólares cada uno de ellos, además de otros 10 millones con los que el diario también tendría que indemnizar. Finalmente, y en última instancia judicial, Correa decidió retirar la demanda y conceder lo que denominó como “un indulto” a los cuatro periodistas.

GRÁFICO 1: Aprobación de la gestión de Rafael Correa como Presidente



Fuente: Elaboración propia a partir de CEDATOS.

Estos hechos produjeron además un nuevo equilibrio de fuerzas. Como analizan Verdesoto y Ardaya (2011), los sucesos plantearon una gran interrogante sobre el escenario político que se abría. Los autores identificaron entonces tres grandes posibilidades: a) un escenario continuista, sin cambios notables en la correlación de fuerzas y sin una modificación de la voluntad política; b) un escenario de “centrización” de esas voluntades que supusiese un descenso de la conflictividad; y c) un escenario de “radicalización” de las voluntades políticas, con el correspondiente incremento en el nivel de conflicto.

Posibilidades que estaban mediadas no sólo por lo ocurrido el 30 de septiembre sino también por los juegos de poder que se habían ido solapando desde el inicio del mandato de Correa, y que tenían su origen en tres fuentes distintas: las Fuerzas Armadas, los “viejos” actores y el interior de Alianza PAÍS.

A pesar del proceso de transición de finales de la década de los años setenta, las Fuerzas Armadas nunca habían perdido su poder real en el sistema político ecuatoriano, conservando importantes espacios de influencia y el control de una parte de los sectores estratégicos del país. En ese sentido, el apoyo de las Fuerzas Armadas al Presidente el 30 de septiembre podría entenderse -dentro de ese contexto- como una recomposición de las relaciones de los altos mandos militares con el Ejecutivo, en beneficio de los primeros.

Según Borja (2011), las Fuerzas Armadas habrían mostrado su fidelidad al Jefe del Estado a cambio de mantener sus espacios de poder, de forma que “la tendencia de izquierda que asume una crítica frontal al Gobierno sostiene que el 30 de septiembre devino un proceso de re-corporativización de las Fuerzas Armadas, recomposición de su capacidad de manejo decisonal frente al Gobierno civil” (2011: 20). Situación que habría provocado que “inmediatamente después del 30 de septiembre, el Presidente Correa entregó la Dirección de Seguridad Pública a otro alto oficial de Fuerza Naval” (2011: 20-21).

La irrupción de Alianza PAÍS fue otro de los factores a tener en cuenta, tanto desde una dimensión externa como desde una interna. En cuanto a la primera, la expansión de este movimiento supuso un desplazamiento de los actores que habían sido protagonistas durante las dos décadas anteriores tanto a nivel institucional -dentro del Estado- como en la sociedad. Los heterogéneos cuadros de PAÍS habían ido ocupando cargos clave dentro de la Administración Pública en el contexto de reforma y modernización del Estado emprendido por el Ejecutivo, lo que supuso una fuerte reticencia de los actores que habían ocupado tradicionalmente dichas posiciones y que eran críticos del Gobierno. Para Falconí y Oleas (2011), el 30 de septiembre fue una muestra de la resistencia de estos actores a los cambios emprendidos con la Revolución Ciudadana, que estarían afectando los privilegios y los mecanismos de poder establecidos.

En cuanto a la dimensión interna -referida a la organización de Alianza PAÍS-, la heterogeneidad del movimiento político del Presidente provocó que, finalmente, se convirtiese en un espacio indefinido que encuentra su unidad en torno a un líder carismático, donde entran y salen aliados políticos según la coyuntura o el momento en el que se encuentre el proceso²⁸⁶. Ello explicaría el porqué de que algunos de los aliados iniciales de Correa pasasen después a la oposición y por qué se dio también el proceso contrario, por el que antiguos opositores comenzaron a dar su apoyo. El 30 de septiembre ha sido entendido también como una muestra de esos problemas internos:

286 Llamativa fue la salida de Alianza PAÍS de personas clave y cercanas al Presidente durante los primeros años y, especialmente, durante el proceso Constituyente. Este fue el caso del expresidente de dicha Asamblea, Alberto Acosta, del que fuese ministro de Seguridad Interna y Externa, Gustavo Larrea, o de uno de los grupos más fieles a Correa en los inicios de su mandato, Ruptura 25, con figuras que habían tenido un importante protagonismo, como María Paula Romo o Betty Amores. Por el contrario, se produjo un acercamiento de agentes vinculados al sector industrial y de la exportación de productos primarios así como de los núcleos empresariales guayaquileños. Sobre este acercamiento a los empresarios, véase: <http://cip.desarrolloweb.com.ec/index.php?idSeccion=196> (Última consulta 08/01/14)

“La crisis política del 30-S reveló problemas en la estrategia de arrastre del proyecto político de Alianza PAÍS. Esos problemas son complejos y erosionaron el esquema de gobernabilidad. Mostraron tendencias subterráneas de la política y de la sociedad. La legitimidad de origen fue ampliamente afectada. La crisis fue coyunturalmente conjurada por el Presidente Correa, pero los problemas persisten y tienen que ver con la direccionalidad del proceso y la construcción de hegemonías en varios campos (...) El régimen está “casado” con el estilo de su liderazgo. No son concebibles otras alternativas o una pluralidad de formas de hacer política. Tampoco se admite que el líder revierta el estilo que, hasta ahora, le ha proporcionado victorias electorales” (Verdesoto y Ardaya, 2011: 75).

En un sentido parecido, Dávalos (2011a) analiza la política del Gobierno en términos de *real politik* por los que el liderazgo de Correa se caracterizaría por su pragmatismo en el juego político. De forma paradójica, la heterogeneidad de Alianza PAÍS habría conducido a lo contrario, es decir, a un movimiento “hegemónico y monolítico” (2011a: 3) ya que:

“A su interior, y habida cuenta de la diversidad de la procedencia de sus cuadros políticos y en los que convivían desde la extrema derecha hasta la izquierda, asimismo, extrema, nunca existieron las disidencias; siempre actuó como un bloque compacto y, en consecuencia, tiene que ser comprendido y asumido como tal. Aquellos que disentían tenían que optar por la exclusión, el ostracismo y la disidencia” (Dávalos, 2011a: 3).

Dávalos concluye que este modelo opera con una lógica muy similar a como funcionó el bonapartismo, debido a que esa heterogeneidad interna de actores -que llegan incluso a tener intereses opuestos entre sí- encuentra su unidad en la presencia de un liderazgo fuerte que dota de cohesión. Para el autor, este rasgo convierte a PAÍS en un actor vulnerable, como habría quedado de manifiesto con los sucesos del 30 de septiembre en los que, sin la presencia de Correa, se dio un auténtico vacío de poder.

Esta conformación del poder favoreció que de entre los tres posibles escenarios planteados tras el 30 de septiembre, fuese el tercero -la radicalización- el que finalmente primara. Más que plantear un escenario de negociación con otros actores, o ralentizar los tiempos del proceso político abierto o modificar algunos puntos sustanciales, el Gobierno optó por intensificar su proyecto y, con ello, buscar un refuerzo a su posición hegemónica, aun a costa de agudizar el clima de polarización política.

El director de la revista *La Tendencia*, Muñoz Jaramillo, describía de esta forma la evolución de los acontecimientos en el país: “Pocos meses después [del 30 de septiembre] se advierte que el régimen ha optado por la línea de profundizar la confrontación, alejarse definitivamente de los movimientos sociales y consolidar la fuerza y verticalidad carismática del Presidente Rafael Correa” (Muñoz Jaramillo, 2011: 7).

En la misma línea, y con una argumentación similar a la planteada por Dávalos sobre el bonapartismo, Hidalgo Flor (2011) señala que el 30 de septiembre supuso la consolidación de la figura del Presidente Correa mediante un ejercicio del poder basado en un estilo de liderazgo caudillista, que caracteriza como una “vía cesarista” de la dirección del proceso político, en referencia al concepto elaborado por Gramsci²⁸⁷. Consolidación que se produjo, en buena parte, gracias a la imagen heroica que proyectó el Presidente tras los hechos ocurridos aquel día y a su salida victoriosa en el balcón del palacio de Carondelet. Una ascendiente que no sólo se reflejaría en las encuestas de popularidad sino también en la forma de toma decisiones que desde ese momento iba a caracterizar al Presidente:

“La consolidación de la vía cesarista de dirección del proceso político fractura la condición de dualidad entre las tendencias que componen la estructura gubernamental, se expresa en el debilitamiento del poder que podría devenir de las formas colectivas de dirección en el partido de gobierno, sea buró político de “Alianza País”, o incluso en el gabinete ministerial, y la ausencia de formas de participación extra-gubernamentales para las bases sociales del movimiento” (Hidalgo Flor, 2011: 48)

Dentro de este contexto, y como impulso a su proyecto, Correa convocó para mayo de 2011 una consulta/referéndum sobre varias cuestiones que, en caso de ser aprobadas, supondrían la reforma de la Constitución de 2008. León (2011) considera que dicha votación respondió a una nueva estrategia post 30 de septiembre planteada por el propio Presidente con el fin de concentrar mayor poder, como reacción a las fisuras destapadas con la asonada policial: “Con el 30 de septiembre se justificó la idea de que había que cerrar las filas para defender al gobierno y al Presidente, atenuando las diferencias o menguando los disensos: «no había espacio para hacer el juego a la oposición»” (2011: 30).

287 Gramsci definió el término de “vía cesarista” como “la solución arbitral, confiada a una personalidad «heroica» y representativa, en una situación histórico-política de equilibrio de fuerzas” (Gramsci, 2000: 102, cit. en Hidalgo Flor, 2011: 48).

La convocatoria supuso así un nuevo referéndum sobre la figura de Correa. Celebrada justo en la mitad de mandato entre las últimas elecciones presidenciales y las siguientes (2009 y 2013), la consulta buscaba también la movilización ciudadana a través de un proceso electoral, como forma de avanzar políticamente. Con este mecanismo, el Presidente pretendía refrendar su liderazgo y dar imagen de fortaleza y determinación en sus políticas, sobre todo tras lo ocurrido el 30 de septiembre.

Acorde con la interpretación de De la Torre (2010) -quien vincula estos procesos a prácticas populistas propias de escenarios en los que fallan los mecanismos de democracia liberal²⁸⁸-, “estos regímenes basan su legitimidad en elecciones permanentes. Éstas son vistas como mecanismos para construir nuevas hegemonías y como procesos en los que se juega la posibilidad de llevar adelante transformaciones profundas” (De la Torre, 2010: 25). Práctica que, para el autor, no es exclusiva de Ecuador y que también se habría dado en paralelo en otros países de la región, como en Venezuela y Bolivia con los Gobiernos de Hugo Chávez y Evo Morales.

Según Grijalva (2011), el referéndum marcó “un punto de quiebre definitivo” (2011: 55) en el mandato de Rafael Correa debido a que la tensión que mantenían hasta ese momento una corriente constitucionalista frente a otra hiperpresidencialista al interior del Gobierno se habría roto en favor de esta última: “El derecho de participación para ser efectivo y constitucionalmente legítimo, como lo establece el artículo 1 de la Carta Fundamental, no se puede ejercer cuando y como se le ocurra al Ejecutivo, sino en los términos establecidos en la Constitución, y bajo las condiciones inherentes a una auténtica deliberación” (2011: 58).

De entre las diez preguntas formuladas, tres fueron las cuestiones que provocaron mayor controversia. Las relacionadas con la prisión preventiva²⁸⁹, el poder judicial y los medios de comunicación²⁹⁰. La más polémicas fueron las dos vinculadas con el poder judicial, referidas en

288 En ese sentido, De la Torre (2010) toma como referencia la idea de Chantal Mouffe sobre la concepción de la democracia como aquel espacio en el que conviven principios liberales de pluralismo y libertades individuales con principios democráticos de igualdad y soberanía popular. El populismo surgiría de esa combinación, en situaciones de déficit democrático, cuando la población no se siente representada en las instituciones y busca una renovación de esos principios democráticos.

289 Se preguntaba sobre la posibilidad de suprimir la caducidad de la prisión preventiva (pregunta 1) y sobre modificar el régimen de medidas sustitutivas (pregunta 2).

290 En la pregunta 3 se planteaba una limitación para que los directores y accionistas de los medios de comunicación no pudiesen invertir en otros ámbitos que no fuera el propio de la comunicación; y en la 9 se preguntaba por la

concreto a una reforma del órgano de gobierno de los jueces, con la conformación de un Consejo de la Judicatura de transición (pregunta 4), y con la modificación del sistema de elección de sus miembros (pregunta 5). En ambos casos, una respuesta afirmativa suponía otorgar un mayor poder en la toma de decisiones al Gobierno, ya que pasaría a tener capacidad de designación en el nombramiento de los componentes de dicho Consejo, modificación que fue interpretada por los críticos como un intento de intromisión de un Poder (el Ejecutivo) del Estado sobre otro (Judicial) o de control por parte del Presidente.

Finalmente, el referéndum se celebró el 7 de mayo y el Gobierno logró la victoria en las diez preguntas formuladas. Sin embargo, se consideró un “triunfo relativo” (Unda, 2011a: 56), en la medida en que a excepción de la primera (referida a la caducidad de la prisión preventiva, en la que el “SI” obtuvo el 50,6% de los votos, según datos del Consejo Nacional Electoral, CNE), el resto de las preguntas -aun ganando el “SI”- no alcanzaron el 50% de los votos válidos (VER ANEXO 3).

En términos políticos fue interpretado como una pérdida de influencia de Alianza PAÍS, sobre todo, con respecto a la holgada mayoría que había obtenido en las anteriores elecciones de 2009 y en el referéndum constitucional de 2008. Si bien, el Presidente lo consideró como una “victoria contundente” e ironizó sobre las críticas que cuestionaban el apoyo a su proyecto: “Nosotros estamos felices porque tuvimos una clara victoria electoral, y la oposición también está feliz porque estaba esperando perder por más” (*Hoy*, 12/05/11)²⁹¹.

El resultado de la consulta también dejó otro hecho llamativo, sobre el cambio en la tendencia de voto. El mapa electoral²⁹² arrojó unas cifras que dejaban entrever una variación en la base de votantes del Presidente, cuyo apoyo se vio resentido principalmente en la sierra -área que se había convertido en un bastión electoral de PAÍS- donde, en términos generales, el “NO” (46,9%, según el CNE) se impuso al “SI” (42,06%, el resto eran votos blancos, 6,58%, y nulos,

creación de un Consejo de Regulación.

291 Véase: “Jefe de Estado dice que refrendo dejó felices a Gobierno y oposición”, *Hoy* (12/05/11). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/jefe-de-estado-dice-que-referendo-dejo-felices-a-gobierno-y-oposicion-474935.html>

292 Un análisis de los resultados por parroquias y rasgos socio-económicos en Larrea (2011) y de la cobertura que hicieron los medios de comunicación en Ayala (2011).

5,27%)²⁹³. Una tendencia similar se reflejó en la Amazonía, donde el apoyo a PAÍS había sido más limitado, y en donde también venció el “NO”²⁹⁴, en este caso, con una mayor diferencia (53,35% frente al 35,78% del “sí”, 6,29% blancos y 4,58% nulos). Evolución contraria fue la registrada en la costa, área donde Correa había ido ganando influencia desde la primera elección, hasta el extremo de revertir la votación y vencer (el “sí” obtuvo el 50,57% de los votos frente al “NO”, con el 35,19%, los blancos, 8,31%, y nulos, 5,93%).

Aunque el contenido del referéndum versaba sobre cuestiones específicas, el contexto político en el que se convocó y el carácter plebiscitario dado por Correa -vinculando la victoria del “SI” a su propio triunfo, entendido como un refrendo a su figura- provocaron que los resultados electorales fuesen interpretados en términos de apoyo al Presidente. De entre las variaciones electorales señaladas, la más significativa fue, por un lado, el fuerte apoyo con el que contó Correa en el sur de la provincia costera de Guayas y, por el otro, la notable derrota en aquellos territorios con fuerte concentración de población indígena, especialmente, en Morona Santiago y en Zamora Chinchipe. Para Unda (2011), estos cambios respondieron al “carácter populista del régimen” (2011: 58), que tendría un apoyo creciente en aquellos sectores que no cuentan con una estructura organizativa propia:

“Queda en evidencia que el Gobierno de Correa pierde credibilidad y respaldo entre los sectores con mayor capacidad de organización y de acción autónomas (especialmente los indígenas); pero mantiene, incluso refuerza, su presencia entre sectores con poca capacidad de autorepresentación (los sectores populares urbanos, los campesinos de la costa). Esto tiene que ver con el carácter populista del régimen” (Unda, 2011: 58).

10.2. Un Estado diseñado sobre tres grandes ejes

La Constitución de 2008 se planteó en contraposición a la anterior Carta Magna. Si el texto de 1998 fue aprobado por los partidos políticos tradicionales en un recinto protegido por militares y con un contenido liberal, el proceso de Montecristi estuvo dirigido por una nueva fuerza política, apelaba continuamente a la participación ciudadana y se apoyaba en un modelo de inspiración republicana.

293 A excepción de Pichincha, Imbabura y Azuay, el “SI” perdió en todas las provincias de la serranía.

294 El “SI” sólo venció en la provincia de Sucumbíos.

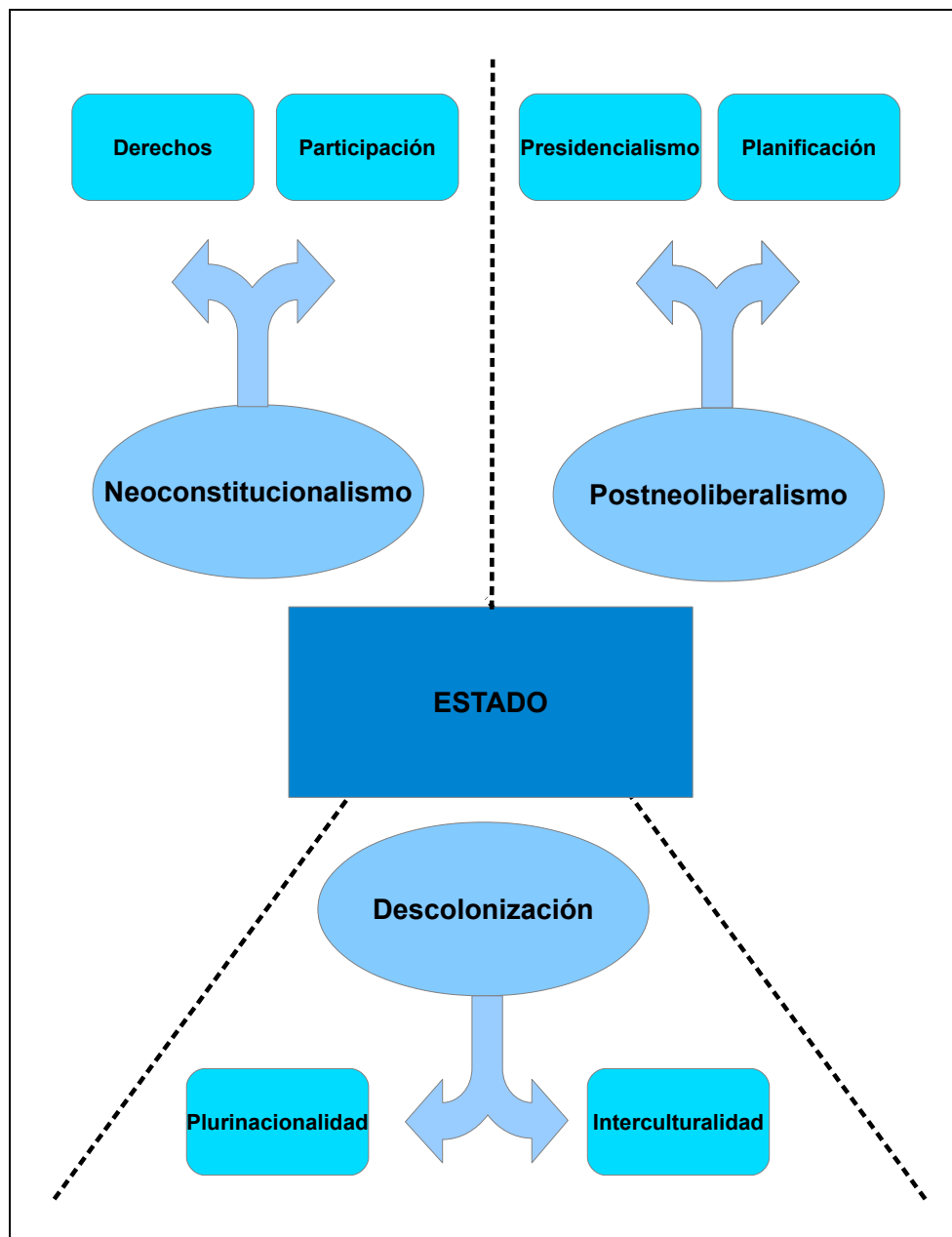
Los momentos iniciales de la Asamblea Constituyente reflejaron esa pluralidad de actores y demandas en un proceso deliberativo que, sin embargo, fue cambiando a medida que avanzaba la redacción del texto y tomaba fuerza lo que Andrade (2012) ha denominado “fase decisionista”, caracterizada por un paulatino desplazamiento del centro de toma de decisiones desde los legisladores y las organizaciones sociales hacia el buró político de PAÍS y el equipo de juristas y asesores enviados desde la Presidencia de la República²⁹⁵.

Con este escenario de fondo, el texto final incluyó tres grandes ejes ideológicos a partir de los que se articula el Estado y desde los que el Gobierno plantearía ,posteriormente, distintos paquetes de reforma. Dichos ejes son: a) el neoconstitucionalismo; b) el postneoliberalismo; y c) la descolonización (VER FIGURA 4).

295 Entre este equipo de asesores, destacó la presencia de la española Fundación Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS), organización que colaboró también en la asesoría de los procesos constituyentes de Colombia (1991), Venezuela (1999) y Bolivia (2009), y que fue criticada por la prensa ecuatoriana por el supuesto cobro de altos emolumentos económicos. Véase “Montecristi: asesores españoles ganaban \$6 mil mensuales”, *Hoy* (27/06/11). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/montecristi-asesores-espanoles-ganaban-6-mil-mensuales-483632.html>

FIGURA 4: La configuración del Estado tras la Constitución de Montecristi



Fuente: Elaboración propia.

El primero de ellos tiene relación con una corriente teórica constitucional que plantea, como contraposición del Estado liberal de Derecho, un modelo de Estado fundado en derechos, de forma que la Constitución sea, sobre todo, un texto que reconozca derechos y que incluya los mecanismos necesarios para aplicarlos y garantizar su protección. Además, al intentar superar la concepción formalista del derecho y esbozar una alternativa jurídica centrada en lo sustantivo, se plantea con una pretensión de apertura democrática. De ese modo, la Constitución de 2008 incluye dos elementos vinculados con este planteamiento: uno referido al reconocimiento y garantía de derechos; y el otro, a la participación, como aspecto de democratización que complementa la representación liberal.

El segundo está relacionado con una propuesta ideológica que tiene como fin superar el periodo de políticas neoliberales de los años anteriores, consideradas en Montecristi la principal causa de crisis en el país. De esa forma, en la relación entre Estado, sociedad y mercado se pretende restituir un rol protagonista al Estado, dotado con una mayor capacidad de regulación y con potestad para intervenir en las otras dos esferas. De esta idea se deriva un Estado fuerte, vinculado a un proceso político de concentración de poder en torno al Poder Ejecutivo y a la elaboración de un plan de desarrollo, concretado en un sistema hiperpresidencialista y con un importante componente de planificación estatal.

El tercer elemento puede caracterizarse como un eje transversal, que atraviesa las estructuras estatales con la intención de incluir la diversidad social dentro del propio Estado. Vinculado, sobre todo, al reconocimiento de pueblos y nacionalidades indígenas y a la existencia de sus propias formas de organización y planes de vida, este eje persigue, al menos como se ha reivindicado teóricamente, un ejercicio de descolonización estatal a través de dos conceptos específicos: la interculturalidad y la plurinacionalidad.

10.3. Neoconstitucionalismo

El neoconstitucionalismo se ha planteado como una renovación de la teoría del derecho constitucional que -ya sea como evolución, ya sea como confrontación- plantea una superación del formalismo jurídico para introducir cuestiones materiales²⁹⁶. Comanducci (2002) señala que,

296 El neoconstitucionalismo nace en Europa con las Constituciones de postguerra en respuesta a los movimientos

además de teoría, el neoconstitucionalismo puede ser entendido tanto en términos ideológicos como metodológicos. En cuanto a ideología, supone la inclusión de una serie de principios en la Constitución así como la primacía del reconocimiento de un ampliado abanico de derechos y del establecimiento de mecanismos de control que los garanticen. Y, como metodología, implica un estrecho vínculo entre el derecho y la moral, de manera que se constituya una Constitución de valores: “La tesis neoconstitucionalista es que cualquier decisión jurídica, y en particular la decisión judicial, está justificada si deriva, en última instancia, de una norma moral” (Comanducci, 2002: 108).

De esta combinación -entre inclusión de derechos y mecanismos que los garanticen-, se proyecta un modelo constitucional que refuerza tanto la parte dogmática como orienta la orgánica, con el fin de que se cumplan los derechos y las instituciones se amolden para poder garantizarlos, lo que supone la transformación de un Estado creador de derecho a otro regido por derechos. De esto se deriva el intento por diseñar un institucionalismo innovador, centrado en la creación de un nuevo andamiaje institucional que permita el cumplimiento pleno de esos derechos. El principal objetivo, en suma, ya no es tanto elaborar un Carta Magna que delimite y controle el poder del Estado como el de garantizar derechos fundamentales, entendidos como valores que inspiran todo el ordenamiento jurídico.

Dentro de este contexto, Viciano y Martínez Dalmau (2010)²⁹⁷ han planteado la existencia de un nuevo tipo específico de constitucionalismo en América Latina, que contaría con sus propias particularidades y que se habría iniciado en la región con la Constitución colombiana de 1991 cuya aprobación, según los autores, supone “una revolución constituyente que rescató los principios de soberanía popular y reivindicó la doctrina clásica del poder constituyente” (2010: 17). Esta corriente encontraría su máxima expresión en el desarrollo de los procesos constituyentes de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009).

Esta nueva tendencia sería una respuesta a las movilizaciones que desde la década de los años noventa se han ido sucediendo en la región, con el ascenso de los movimientos sociales

fascistas de la primera mitad del siglo XX con el propósito de expandir y proteger una serie de derechos humanos considerados intransferibles, inalienables e inviolables. Estos son los casos de la Constitución italiana de 1947, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 en Alemania, o el texto más tardío de la Constitución española de 1978. Para un debate sobre el alcance de la teoría neoconstitucional, véase la compilación Carbonell, M. (2007): *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*. Madrid: Trotta.

297 Ambos autores pertenecen a la Fundación CEPS, de la que han ocupado su presidencia, y que ha tenido una influencia considerable durante el mandato de Correa.

como sujetos políticos de primer orden frente a la crisis de los “viejos” actores, como los partidos políticos cuando no las propias instituciones (Paramio, 2002). Svampa (2008) lo interpreta como un “cambio de época” que habría conducido a nuevos escenarios surgidos de la convergencia entre la crítica a las políticas neoliberales y la propia relegitimación que adquieren los discursos de contenido crítico:

“Este cambio de época estimula la posibilidad de pensar creativamente las articulaciones entre Estado y sociedad, entre democracia representativa y democracia directa y participativa, entre lo institucional y lo no-institucional, entre el espacio público estatal y el espacio público no-estatal, entre otros” (Svampa, 2008: 2).

Para De Sousa Santos y Avritzer (2004), se trata de un intento por recuperar la “demodiversidad” que se había perdido en décadas anteriores, al haberse impuesto el modelo de democracia liberal como el “único y universal”. Los autores argumentan que esa pérdida se debió a que las prácticas alternativas fueron quedando relegadas hasta casi desaparecer, lo que llevó al establecimiento de democracias “de baja intensidad” (De Sousa Santos, 2010: 67), caracterizadas por la primacía de un Estado de Derecho que “desconsagra” los derechos y por la emergencia de una suerte de constitucionalismo global *de facto* impuesto por las empresas multinacionales sobre la propia legislación nacional.

Ese intento de recuperación se habría dado a través de la progresiva puesta en marcha de una pluralidad de “dispositivos democráticos” (Ramírez y Welp, 2011) que, aunque heterogéneos, compartieron elementos alternativos de participación. Esto hace pensar que no se trató tanto (o sólo) de una crítica de los movimientos sociales hacia el Estado (como en el escenario descrito por Offe (1996) -donde aquéllos se oponen a éste-) sino también de una actitud mucho más propositiva, de participación en lo estatal: “Un compromiso con políticas públicas orientadas a la igualdad y redistribución, y cierta proclividad a generar dinámicas de empoderamiento popular en el marco de un nuevo tipo de relaciones entre la gestión local, el partido gobernante y determinados procesos organizativos” (Ramírez y Welp, 2011: 12).

El producto final de esas prácticas -reflejado en las nuevas constituciones- constituiría así un neoconstitucionalismo autóctono que engloba tres elementos fundamentales: “la consagración de la supremacía constitucional, la protección de la Constitución, y la relación entre soberanía,

democracia y reforma constitucional” (Martínez Dalmau, 2008: 281)²⁹⁸. Ello provoca que, junto al reconocimiento de derechos que promueve la teoría neoconstitucional, haya que entender esta “modalidad latinoamericana” estrechamente vinculada a una serie de procesos populares y a la reflexión sobre la democracia, sus límites y la necesidad de formular nuevas formas de participación:

“Si la apuesta del nuevo constitucionalismo latinoamericano incorpora el rescate del concepto de soberanía, la búsqueda de la utilidad a los pueblos sobre los que regirá el texto constitucional, la profundización en el reconocimiento de los derechos y sus garantías, o el avance hacia una democracia participativa, no cabe duda de que el proyecto de Constitución de Ecuador es un digno último ejemplo de esta corriente” (Martínez Dalmau, 2009: 270).

La influencia del nuevo constitucionalismo latinoamericano se habría dado durante el proceso constituyente de Montecristi a través de una doble vía: una más técnica-académica, mediante juristas y especialistas en el tema²⁹⁹, y otra más espontánea, a través de la presencia - sobre todo al inicio- de movimientos y organizaciones sociales que demandaban una mayor participación en la toma de decisiones.

10.3.1. Estado de derechos

Tomando como fundamento esos postulados neoconstitucionales, la Constitución ecuatoriana de 2008 en su artículo primero proclama: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos”. Una afirmación inequívoca que expresa y refleja esa tendencia ideológica que recorre el texto, y en base a la cual se va a configurar el esqueleto estatal. Según Martínez Dalmau (2008):

298 Para una revisión de las tendencias constitucionales en América Latina, véase el trabajo colectivo Carbonell, M., Carpizo, J. y Zovatto, D. (coords.) (2009): *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

299 Andrade (2012) afirma que los postulados neoconstitucionales fueron influjo directo del grupo de asesores presidenciales, los cuales fueron ganando importancia en el transcurso de la Asamblea: “su influencia no se ejerció por representantes sino mediante los asesores de los asambleístas y mesas constituyentes, y por la presencia de diseñadores de esta corriente en la elaboración del proyecto de nueva Constitución que el Presidente había encargado previamente a la reunión de la Asamblea al Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP)” (Andrade, 2012: 43). Con respecto a esto último, Andrade destaca además que la propuesta de nueva constitución presentada por PAÍS antes de la Constituyente se basó en tres cuartas partes en ese documento previo confeccionado por el CONESUP.

“El calificativo Estado constitucional, con fundamentos en la doctrina pero apenas incorporado formalmente a los textos jurídicos, pretende superar al Estado social y democrático de derecho en varias de sus debilidades. Justo porque proviene de ese «continuum» evolutivo, los avances del Estado social y democrático de derecho se incluyen en la noción de Estado constitucional” (Martínez Dalmau, 2008: 281).

A partir de esa gran puerta de entrada, la Constitución da forma al Estado por medio de una serie de elementos entre los que se incluye: 1) a los actores que van a ser sujetos de reconocimiento de derechos; 2) un contenido específico con distintos tipos de derechos; 3) una serie de garantías que protejan esos derechos; y 4) una diversidad de fuentes en base a las cuales interpretar esos derechos.³⁰⁰

Sobre el primer aspecto, los sujetos de derechos, se introduce una pluralidad de actores que son susceptibles de reconocimiento, con la intención de dar cabida (y, por tanto, protección) a los distintos sectores que componen la sociedad, reflejando así la diversidad y las distintas realidades del país. Esto es producto, principalmente, de la presión sobre PAÍS que los propios actores ejercieron durante el proceso constituyente, cambiando presencia por apoyo, de forma que se lograra, primero, visibilidad en la Asamblea para, en segundo lugar, conseguir su inclusión en el texto final, a cambio de dar el “sí” en el referéndum constitucional.

A partir de la influencia que ejercieron, estos sujetos pueden clasificarse en: a) distintas organizaciones de la sociedad civil; b) asociaciones ecologistas; y c) movimiento indígena. En relación a la primeras, en el Capítulo III del Título II (que contiene lo relativo a Derechos) se especifica una serie de actores de la sociedad civil que pasan a tener reconocidos unos derechos específicos por su condición de miembros de un colectivo o sector social. En concreto, se distingue y se reconoce como portadores de derechos a los adultos mayores (sección primera); niños, adolescentes y jóvenes (sección segunda y quinta); mujeres embarazadas (sección cuarta); migrantes (sección tercera); discapacitados y personas con enfermedades catastróficas (sección sexta y séptima); a las personas privadas de libertad (sección octava); y a los usuarios y consumidores (sección novena).

300 Según un cálculo elaborado por Andrade (2012), un total de 94 artículos de la Constitución se refieren a aspectos vinculados con derechos y garantías, el 21,2% del total de la Constitución (Andrade, 2012: 44).

En el Capítulo VII se incluye como gran novedad a la “naturaleza o Pacha Mama” (art. 71) en condición de sujeto de derechos que “toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública” (art. 71). Un reconocimiento que refleja la fuerte influencia que durante el proceso de Montecristi tuvieron las asociaciones ecologistas, presencia que fue destacada tanto dentro como fuera del movimiento PAÍS, y que tuvo un impacto notable en la constitucionalización de una visión conservacionista del medio ambiente.

Mientras que en el Capítulo IV se hace referencia a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Como antes se expuso, lo más llamativo de este reconocimiento no está tanto en relación con la inclusión específica de los indígenas como sujetos diferenciados de derechos (algo que ya se incluía en la anterior Constitución de 1998) sino con el hecho de que a ellos se añada al pueblo montubio y a las comunas, además del pueblo afroamericano (art. 56).

Sobre el segundo aspecto, el referido al contenido y tipo de derechos, la Constitución incluye la clasificación ya clásica elaborada por Marshall (1998) entre derechos civiles, políticos y sociales, que se ha convertido también en una división constitucional propia del neoconstitucionalismo y de las Cartas Magnas nacidas en Europa al calor de esta corriente. Si bien, el texto de Montecristi no se queda ahí y, como expresión de esa evolución del nuevo constitucionalismo latinoamericano -intentando dar respuesta a la diversidad social-, la Constitución de 2008 amplía ese esquema con nuevos elementos.

La primera clasificación conceptual que puede establecerse se plantea a partir del carácter del sujeto que ejerce los derechos: individual o colectivo (además de la naturaleza). Dentro del primer grupo, los individuales, se incluyen los tres tipos de derechos “clásicos” a los que hacía referencia: a) los civiles (agrupados en el Capítulo VI del Título II bajo el epígrafe de Derechos de Libertad, entre los que se incluyen derechos como el referido a la vida, a la integridad física y moral, al desarrollo de la personalidad o a la libre circulación); b) los políticos (plasmados en el Capítulo V del mismo título como Derechos de Participación, y que reconocen la participación a través tanto de mecanismos de democracia representativa -derecho a elegir y ser elegidos, derecho al voto, derecho a participar a través de partidos y movimientos políticos- como de democracia directa -derecho a presentar proyectos de iniciativa popular, derecho a fiscalizar los actos del poder público, derecho a revocar mandato-); y c) los de carácter socio-económico (derechos relacionados con la educación, arts. 26 a 29; derecho a la salud, art. 32; derecho a la vivienda, arts. 30 y 31; y derecho al trabajo y la seguridad social, arts. 33 y 34).

Dentro de estos derechos individuales, se incluye además dos nuevas modalidades: d) los derechos culturales, vinculados al tema identitario, como respuesta a la diversidad social y de sensibilidades, a la memoria histórica y al deporte (arts. 21 a 25); y e) los derechos relacionados al buen vivir, entre los que se incluyen el reconocimiento del agua como bien fundamental e irrenunciable, la soberanía alimentaria y el derecho a un ambiente sano (arts. 12 a 15). Sorprende que dentro de estos derechos al buen vivir o *sumak kawsay* se incluyan también los referidos a la comunicación e información (arts. 16 a 20).

Junto a ello, está el reconocimiento específico a los derechos colectivos de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (art. 57), pueblo afro (art. 58), montunbos (art. 59) y comunas (art. 60). Como se ha relatado, en lo que respecta a los indígenas, la gran novedad en comparación con la Constitución anterior fue la inclusión de los principios de consulta pre-legislativa y de consulta previa para los proyectos extractivos. Además se incluye el reconocimiento del derecho consuetudinario, la educación y la medicina interculturales y la protección de los pueblos en aislamiento voluntario.

Por último, se distinguen los derechos de la naturaleza, como sujeto propio y diferenciado, que tiene el derecho constitucionalmente reconocido a la restauración, por el que “en los casos de impacto ambiental grave o permanente (...) el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas” (art. 72), y a la precaución y restricción para “las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales” (art. 73).

El tercer aspecto tiene relación con el cumplimiento de derechos. Al igual que el resto de constituciones aprobadas bajo la influencia neoconstitucionalista, la Carta Magna ecuatoriana incluye una serie de principios garantistas que se concretan a través de un sistema de protección que actúa en caso de conculcación o violación de derechos.

En primer lugar, se afirma el valor de la Constitución como norma suprema (art. 424) y ello en un doble sentido: como norma jerárquicamente superior del ordenamiento jurídico (art. 425) -por lo que ninguna otra puede contradecir ni restringir su contenido (art. 11.4)- y como norma aplicable directamente, sin necesidad de que existan otras secundarias que desarrollen los

derechos fundamentales y las garantías, puesto que son “de directa e inmediata aplicación” (art. 11.3) y “no podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento (art. 11.3).

En segundo lugar, derechos y garantías se constituyen como los grandes principios orientadores de la acción del Estado, cuyo más alto deber consiste en “respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución” (art.11.9), de tal forma que tanto la Asamblea Nacional, como cualquier otro órgano con potestad normativa, tiene la obligación de adecuar toda norma a esos principios (art. 84). Además, las políticas públicas se aprobarán con la participación de los distintos sujetos y tendrán como fin el cumplimiento de derechos.

En tercer lugar, se establece una serie de garantías jurisdiccionales a través del reconocimiento tanto del acceso gratuito a la justicia y de una tutela judicial efectiva (art. 75) como del ejercicio de acciones de tutela, que pueden ser ejercidas por todo sujeto ante cualquier vulneración de derechos, y entre las que se distinguen las acciones de protección (art. 88, que supone el amparo directo ante cualquier órgano jurisdiccional), de extraordinaria protección (art. 94, ante la Corte Constitucional, agotada la jurisdicción ordinaria), de incumplimiento (art. 93, por inacción de los poderes públicos), de acceso a la información (art. 91), y las de *habeas corpus* (art. 89) y *habeas data* (art. 92, en relación al acceso de datos personales que consten en entidades públicas y privadas).

Y, en cuarto lugar, se protegen los derechos mediante la creación de una institución de supervisión de la constitucionalidad, la Corte Constitucional, “máximo órgano” de control e interpretación constitucional (art. 429) con carácter autónomo (art. 430) y que tiene la capacidad para declarar la inconstitucionalidad de una norma o actuación pública (art. 436.10), para emitir un dictamen previo y vinculante sobre la constitucionalidad de un tratado internacional y de la convocatoria de una consulta popular (art. 438) y para entender de las acciones extraordinarias de protección (art. 437).

Y, por último, el cuarto aspecto que caracteriza al Estado en la Carta Magna de Montecristi -en cuanto a Estado de derechos- tiene relación con la pluralidad de fuentes jurídicas. Acorde a Ávila Santamaría (2011), “en el Estado de Derecho, el único sistema jurídico que existe y se reputa válido es el formal estatal. En consecuencia, la única fuente del derecho, en el Estado legislativo o Estado de Derecho es la ley” (2011: 123). En contraposición a este modelo, el autor

distingue al Estado constitucional de derechos como aquel en el que las fuentes jurídicas se diversifican y van más allá de las de carácter estatal, o bien a través de lo supraestatal o bien a través de lo público no estatal.

De tal forma que identifica como fuentes del Estado: a) las decisiones tomadas por la Corte Constitucional; b) las sentencias de las cortes de derechos humanos creadas mediante pactos y convenios internacionales ratificados por el Estado; c) las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo a través de su margen de discrecionalidad en el diseño y ejecución de políticas públicas; d) las prácticas de los pueblos y nacionalidades indígenas, lo que supone reconocer un derecho indígena y un sistema jurídico propio; y e) un principio “moral”, en base a ese valor ideológico que tiene la Constitución mediante los principios, en torno al concepto de equidad (art. 189) que hace referencia al hecho de que “los magistrados y magistradas podían separarse de la letra de la ley cuando consideraban que, a través de su aplicación, se consagraba una injusticia” (Ávila Santamaría, 2011: 131).

→ **La política pública como instrumento activo de realización de derechos**

Más allá del mero reconocimiento de derechos, la Constitución incluye una serie de mecanismos orientados al real ejercicio de aquéllos, obligando al Estado a tomar una posición activa a través de políticas públicas. Así, en el Capítulo I del Título I, se considera deber primordial del Estado “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución” (art. 3.1). De forma que las políticas adquieren fuerza vinculante y, como señala Ávila Santamaría (2011), pasan a ser entendidas en términos normativos ya que, al igual que la ley, han de ser generales y de obligado cumplimiento.

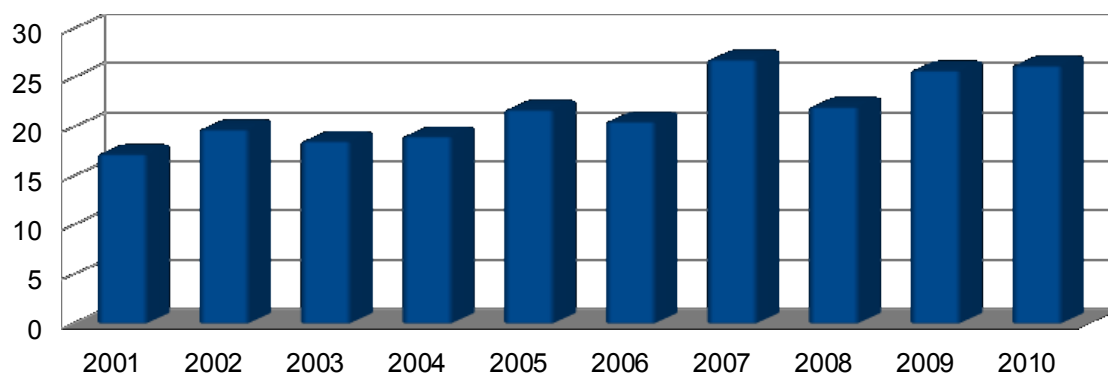
Además, tales políticas deben formularse conforme a los principios del buen vivir o *sumak kawsay*, con lo que la acción del Estado se orienta y dirige por y para el cumplimiento de la equidad, de manera que los sujetos puedan disfrutar de los derechos que tienen reconocidos en condiciones materiales de igualdad:

→ “El Buen Vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos” (art. 275)

→ “Para la consecución del Buen Vivir, serán deberes generales del Estado: Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza” (art. 277.1)

A partir de dicha obligación, el Gobierno ha implementado un plan de políticas sociales destinado, principalmente, a los sectores más vulnerables con el objetivo de reducir los niveles de pobreza y desigualdad, orientación que ha tenido como consecuencia un incremento del gasto social. Según CEPAL, durante el primer año de Gobierno de Rafael Correa el porcentaje de gasto social en relación con el gasto público total aumentó en algo más de seis puntos porcentuales en comparación con el periodo pasado, pasando del 20,6% a casi el 27%³⁰¹ (VER GRÁFICO 2).

GRÁFICO 2: Porcentaje de Gasto Social en relación al Gasto Público

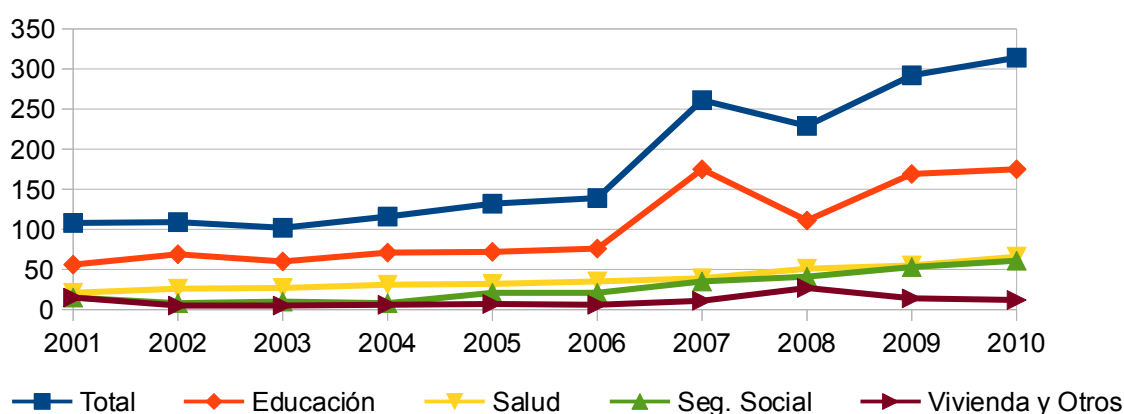


Fuente: CEPAL.

En términos absolutos (y en dólares a precios constantes de 2005), el gasto social por persona prácticamente se duplicó durante el primer año de mandato de Correa, de 139\$ en 2006 a 261\$ en 2007, registrándose el mayor incremento inicial en educación, de 76\$ a 175\$. Otros sectores también fueron ganando peso de forma gradual, duplicando -incluso triplicando- los datos de Gobiernos anteriores, como ocurrió con la salud (de 35\$ en 2006 a 66\$ en 2010), la seguridad social (de 21\$ en 2006 a 61\$ en 2010) y la vivienda (de 6\$ en 2006 a 12\$ en 2010) (VER GRÁFICO 3).

³⁰¹ Si se pone en relación ese gasto público social en relación al PIB del país, también puede apreciarse un más que notable salto porcentual, puesto que se pasa del 4,7% en 2006 al 8,8% en 2007 (y 9,8% en 2010), según datos contabilizados por la CEPAL.

GRÁFICO 3: Crecimiento por habitante del Gasto Social total y por sectores



Fuente: CEPAL.

Parte de este gasto social se concretó a través de la estrategia del bono. Una política que no era nueva en el país (ni en la región³⁰²) pero que se intensificó y amplió durante el Gobierno de Rafael Correa, periodo en el que, además de aumentarse la cuantía de los bonos ya existentes, se crearon también nuevos programas.

De forma general, estas políticas consisten en un Programa de Transferencias Condicionadas (PTC) focalizado en sectores sociales vulnerables (en general población que se encuentra en situación de riesgo, pobreza o exclusión) que reciben periódicamente un determinado monto económico. De manera habitual, los Gobiernos han justificado su uso en base a los resultados obtenidos, como un buen mecanismo para reducir los índices de desigualdad³⁰³. Por el contrario, sus detractores han criticado que estas políticas son, antes que nada, una estrategia de los Gobiernos para generar fidelidades electorales, como instrumento político para ganar votantes y, en algunos casos, alimentar clientelismos.

302 Se calcula que en 2010, 18 países de América Latina y el Caribe tenían alguna modalidad de PTC, con una cobertura total que cubriría al 19% de la población, y un gasto medio del PIB del 0,40% (Cruces y Gasparini, 2013: 50). Precursor de estos programas fue el planteado por el Gobierno brasileño de Lula da Silva en 2003 a través del Programa Bolsa Familia, que se convirtió en un referente para las políticas desempeñadas por el resto de países de la región.

303 A ese respecto, Cruces y Gasparini (2013) señalan que “Los programas de transferencias monetarias han asumido una creciente importancia en la agenda de políticas del desarrollo debido al reconocimiento de su impacto en la reducción de la pobreza y en otros aspectos, como el aumento de la matrícula escolar y las mejoras en la salud de los hogares beneficiarios” (Cruces y Gasparini, 2013: 49).

En Ecuador, la política más relevante ha sido la del Bono de Desarrollo Humano, creado en 2003 en base a esa lógica de PTC³⁰⁴, con el fin de garantizar un nivel mínimo de consumo a los núcleos familiares más vulnerables, y cuyo valor nominal fue duplicado -como promesa electoral- por el Gobierno de Correa durante su primer año de mandato, pasando de 15\$ a 30\$ (monto que se incrementó cinco \$ más en 2009, con su reelección, cuando alcanzó los 35\$³⁰⁵).

Según Ponce (2011), se distingue por ser una política de carácter “progresivo” que ha ido aumentando tal carácter durante desde su creación: “Para el 2010, los tres deciles más pobres acceden al 57% del monto total, en tanto que los tres deciles más ricos acceden al 4,5% del total” (2011: 22). Acorde a Cruces y Gasparini (2013), el BDH es el bono al que se destina mayor porcentaje de gasto -en términos PIB- y el que llega al mayor número de hogares -en términos porcentuales- en toda América Latina.

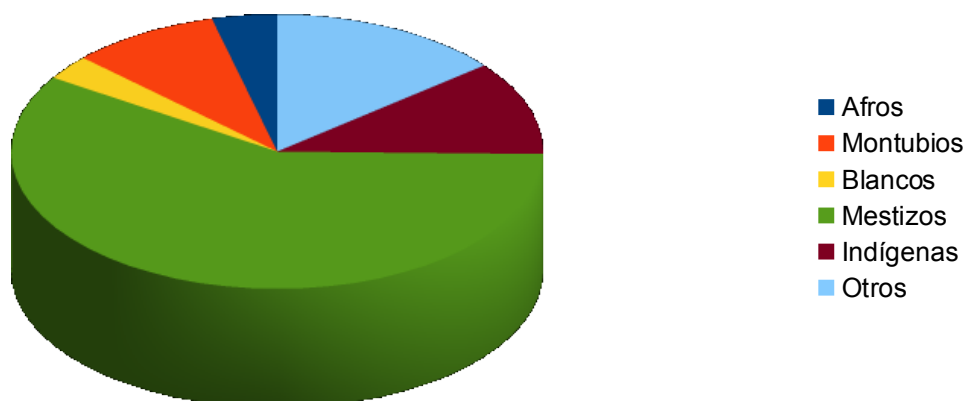
Según datos del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) para 2012, el BDH contó con un presupuesto total de 767 millones de dólares, un incremento notable en relación a los 402 millones de dólares presupuestados cuatro años antes, en 2008. El programa engloba a casi dos millones de beneficiarios (1.912.240) y a un total de 1.207.407 hogares, y tiene como principal receptor a las madres de familia (1.207.407)³⁰⁶ y, por área, al sector urbano (cerca del 60%). Del total de adjudicatarios, los pueblos y nacionalidades indígenas representan el 11,12%, frente al 9,05% de los montubios y el 3,96% de los pueblos afros (el resto corresponde a población blanco-mestiza), según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (VER GRÁFICO 4).

304 Este bono es “heredero” del Bono Solidario creado en 1998 como contraprestación de la eliminación decretado por el Gobierno de Mahuad de los subsidios a la electricidad y a los combustibles.

305 La segunda reelección de Rafael Correa en 2013 supuso un incremento de la cantidad del bono hasta los 50\$.

306 Dentro de este BDH también se incluyen las pensiones a adultos mayores (589.512 beneficiarios) y a personas con discapacidad (27.117), datos del MIES para 2012.

GRÁFICO 4: Participación (%) en el BDH de población ecuatoriana



Fuente: INEC.

Junto a este programa, durante el Gobierno de Correa, también se impulsó el Bono Socio Ahorro, con un descuento en las compras de bienes básicos en una serie de establecimientos asociados; el Bono de Emergencia, a través de transferencias monetarias (dos de 45\$ al mes) de carácter esporádico para víctimas de situaciones catastróficas; y el Crédito de Desarrollo Humano, con el fin de “dinamizar” la economía de los sectores vulnerables mediante un sistema de créditos con una baja tasa de interés y un plazo de vencimiento de entre uno y dos años³⁰⁷.

El impacto de estas políticas³⁰⁸, aun lento, fue sostenido. En general, se redujeron los niveles de pobreza del país (del 43% de la población en 2006 al 35,4% en 2011, según la CEPAL), y se aminoró la desigualdad (el índice de GINI varió del 0,53 en 2006 al 0,46 en 2011, según la CEPAL).

10.3.2. Participación

Aunque en el discurso público generado alrededor de la Asamblea Constituyente, la participación fue ensalzada como el gran valor de Montecristi -tanto por su origen (una demanda

307 Según datos del MIES, en 2011 se otorgaron 84.124 créditos por un monto de 35 millones y medio de dólares.

308 Además de los programas descritos, existen otros bonos específicos, como los destinados a la infancia (impulso a la alfabetización y la erradicación de la desnutrición) y a la vivienda. En este último caso, se han concedido ayudas a la titulación (con un subsidio para personas de bajos recursos con el fin de formalizar escrituras), subsidios (como con el Proyecto Manuela Espejo, con el que a través de subsidios se pretende facilitar la accesibilidad a personas con discapacidad en vivienda equipadas para ello) y transferencias directas (como con el Programa Socio Vivienda Guayaquil, una transferencia para favorecer el acceso a una vivienda a personas con escasos recursos en la ciudad de Guayaquil).

popular) como por el procedimiento de deliberación con el que se había iniciado- (Acosta, 2008), esta estrategia no era nueva. Al igual que Correa, otros candidatos que también llegaron a ser Presidentes utilizaron una imagen similar, como en el caso de Abdalá Bucaram en 1996 o Lucio Gutiérrez en 2002. Ambos lograron la Presidencia de la República gracias, en buena parte, a un discurso anti-sistema que planteaba un cambio radical³⁰⁹. Si bien, a diferencia de ellos, Correa tuvo la capacidad de sacar adelante una nueva Constitución y neutralizar al resto de los actores políticos del país:

“La promesa de liderar una profunda reforma política que termine en una nueva Asamblea Constituyente tampoco es un atributo especial del presidente Correa. De allí que la Carta de 2008 sea solamente el más reciente eslabón en una cadena de veinte constituciones anteriores, todas adoptadas bajo similares pretensiones de renovación del sistema político. De hecho, tanto en el interinazgo de Fabián Alarcón como en la presidencia de Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio, la idea de sustituir o al menos reformar la Constitución fue una propuesta recurrente. Sin embargo, lo que marca la diferencia entre el actual gobierno y sus predecesores radica, precisamente, en su capacidad política para obtener exitosamente tal variación institucional. En dicho rasgo de la «revolución ciudadana» se hallaría una explicación adicional de su auge y popularidad” (Basabe, Pachano y Mejía, 2010: 75-76).

En un sentido parecido, Moncayo (2010) atribuye al Gobierno de Correa la capacidad de tener “una faz redentora y una pragmática” (Moncayo, 2010: 131). La primera de ellas hace referencia al componente de ruptura que se incluyó en la candidatura de Correa y que le permitió articular demandas y actores muy diversos bajo un único discurso (antineoliberal, antiimperialista y antioligárquico), con la promesa de una gran reforma del país. Y la segunda, al giro pragmático que se dio durante el transcurso del proceso constituyente, por el que la participación fue desplazándose de la sociedad al Estado: “Para sorpresa de muchos, Correa, pese a ser el producto de una “revolución ciudadana” que comenzó con los “forajidos”, apostó al retorno a la centralidad estatal de la política” (Moncayo, 2010: 132).

Esta centralidad provocó que, finalmente, las formas de participación recogidas en la Constitución de 2008 tengan siempre como marco de referencia el propio Estado. Aunque se incluyen varias formas de participación de la sociedad, todas ellas se plantean dentro del

309 Esta “tradición” podría incluso identificarse como una retórica conocida en la historia política del país, puesto que ya varias décadas atrás, Velasco Ibarra había utilizado una estratégica muy similar.

perímetro estatal: “Cabe la pregunta si este exceso de retórica no tiene una intención de legitimación de la institucionalidad que se crea, más que expresar una auténtica voluntad política de renovación de la democracia y buscar un proceso donde haya un equilibrio entre Estado, mercado y sociedad civil” (Ortiz, 2008: 17).

Según un recuento elaborado por Andrade (2012), la Constitución incluye 41 artículos dedicados a la participación (el 9,2% del total). Como gran novedad, se recoge la figura del “poder ciudadano”, como un poder transversal de naturaleza ciudadana que atraviesa al resto de poderes del Estado y al que se quiso dotar de cierta primacía, como se refleja en la propia posición que ocupa en el texto, situado como el primero de los artículos del Título IV, sobre la Participación y Organización del Poder:

“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.” (Art. 95, Constitución de 2008)

Ávila Santamaría (2011) y Morales (2011) identifican una doble dimensión en esta concepción de la participación, como principio orientador de la actuación de las instituciones, y como derecho de la ciudadanía. En relación a esta última dimensión, se reconocen tres tipos de participación democrática: la representativa, la directa y la comunitaria. Las dos primeras ya habían sido recogidas en la Constitución de 1998, mientras que la tercera se introducía en 2008 como reconocimiento a las formas propias de participación de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

En lo que se refiere a la democracia representativa, se sigue reconociendo a partidos y movimientos políticos el monopolio de la intermediación en los procesos electorales (arts. 108-112) y su regulación específica se incluye en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones

Políticas, Código de la Democracia. Una controvertida norma que entró en vigor en abril de 2009 en medio de fuertes tensiones entre la Asamblea Nacional y el Presidente de la República (quien llegó a utilizar su veto parcial³¹⁰) y que, posteriormente, se ha visto sometida a varias reformas³¹¹, siendo la última -en 2012 y de cara a las elecciones presidenciales del siguiente año- la que mayor polémica ha suscitado³¹².

En dicha ley se apela a la Función Electoral³¹³ como aquella función del Estado que se ocupa de la garantía de los derechos políticos expresados mediante el sufragio (art. 18), formada por dos instituciones que se encargan de todo lo relacionado con el ejercicio representativo: el Consejo Nacional Electoral, responsable de la organización, vigilancia y garantía del proceso electoral (art. 25), y el Tribunal Contencioso Electoral, que administra justicia y dirime conflictos electorales (art. 61)³¹⁴.

En cuanto a la democracia directa, en la Constitución se prevén tres mecanismos de participación: la Iniciativa Popular Normativa (art. 103); la Consulta Popular (art. 104); y la Revocación de Mandato (art. 105). Aunque las tres figuras ya estaban incluidas en la Constitución de 1998³¹⁵, ahora se introducen nuevos supuestos, dotándolas de un mayor alcance³¹⁶, y su desarrollo se recoge en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana³¹⁷, aprobada

310 Freidenberg (2012) señala tres motivos principales que causaron este desencuentro, por los que el Presidente de la República vetó el texto inicial de la Asamblea Nacional, a diferencia de esta última, Correa quería a) que los asambleístas fuesen elegidos en segunda vuelta; b) que las elecciones se celebrasen 120 después de la convocatoria y no 90; y c) que los partidos pudieran inscribir sus candidaturas 91 días antes del cierre de campaña.

311 Las fechas de las modificaciones fueron el 30 de diciembre de 2010; el 11 de mayo de 2011; y el 6 de febrero de 2012.

312 Se ha considerado que esta reforma era, en primer lugar, inconstitucional por celebrarse en año electoral (Freidenberg, 2012: 137) y, en segundo lugar, una maniobra del Ejecutivo para tener un mayor control sobre los siguientes comicios, puesto que el principal cambio planteado introduce excepciones a la prohibición de que el Estado utilizara recursos con fines propagandísticos. Véase el artículo 21 (que reforma el artículo 203 del texto original) de la Ley Orgánica Reformativa al Código de la Democracia. Segundo Suplemento, Registro Oficial 634, 06/02/2012.

313 Prevista en la Constitución como uno de los cinco poderes del Estado, regulada en el Capítulo VI del Título IV.

314 Uno de los elementos más polémicos en torno a estas dos instituciones ha sido el procedimiento de elección de sus miembros, nombrados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (art. 20, Código de la Democracia).

315 Iniciativa Legislativa (art. 146); Consulta Popular (arts. 103-108); Revocatorio de Mandato (arts. 109-113).

316 Como novedades se introduce lo siguiente: a) en el caso de la Iniciativa Popular, ésta puede presentarse ante cualquier órgano con capacidad normativa (art. 103, Constitución de 2008) y ya no sólo ante la Función Legislativa; b) sobre la Consulta y Referéndum, ambos instrumentos podrán ser convocados por la institución de la Función Electoral correspondiente (según su ámbito) y puede ser solicitada por el Presidente de la República, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), los ciudadanos, y también los ecuatorianos en el exterior

en abril de 2010, y en el citado Código de la Democracia³¹⁸.

Una de las novedades está relacionada con la posición que estos instrumentos ocupan en el texto, ubicados antes de la democracia representativa. Un rasgo que, según Basabe, Pachano y Mejía (2010), llama la atención en tanto supondría otorgar primacía a estos mecanismos frente a las formas representativas, lo que llevaría -a su juicio- a una situación paradójica: “Esto significa, entre otras cosas, que antes de establecer el derecho de las personas a conformar las instancias del poder político, esto es, a otorgar un mandato, se consigna el derecho a revocarlo” (2010: 79).

Sobre la tercera forma reconocida, la democracia comunitaria, poco se dice de ella en la Constitución, más allá de su declaración en el artículo 95. No hay un desarrollo específico a lo largo del texto ni se menciona de manera concreta qué consecuencias se derivan de su aplicación. Si bien, puede entenderse que este tipo de democracia está en relación con la capacidad que se reconoce a pueblos y nacionalidades indígenas para autogobernarse mediante la creación de sus propias circunscripciones territoriales³¹⁹, aunque tampoco se detalla ninguna implicación al respecto.

Junto a la participación como derecho ciudadano, se reconoce una segunda dimensión, como principio de actuación de los poderes públicos. Según esta perspectiva, todas las entidades del Estado deben contar con un espacio propio para la sociedad, de manera que ésta pueda participar directamente en las deliberaciones públicas, con el objetivo de promover una especie de co-gobierno:

(art. 104 de la Constitución). También se incluye la obligatoriedad de llamar a consulta en los casos de aprobación de un estatuto de autonomía (art. 245 de la Constitución y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-). Además, se introduce la consulta con carácter obligatorio y con unas condiciones que aseguren que sea “previa, libre e informada” para los planes de prospección y explotación que afecten a territorios con población indígena (art. 57.7), así como la consulta prelegislativa para cualquier otra medida que pueda afectar a aquéllos (art. 57.17); y c) el Revocatorio de Mandato se extiende para la fiscalización de todas las autoridades electas, incluido el Presidente de la República (art. 105 de la Constitución).

317 Recogidos en el Título II, De la Democracia Directa.

318 En el Capítulo IV, del Título II, bajo el epígrafe general de Iniciativa Popular.

319 Dentro del marco de organización político-administrativa del Estado, como regímenes especiales de gobierno autónomo en base a su libre determinación (art. 93 del COOTAD), y regidas por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y derechos colectivos (art. 257 de la Constitución de 2008).

“En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos” (art. 100 de la Constitución de 2008).

Ramírez y Espinosa (2012) consideran que este planteamiento responde a un “tránsito participativo” que tiene como fin una reinención de las instituciones ya existentes mediante la participación de la sociedad en la toma de decisiones. Esto lleva a un debate acerca de la representación de la sociedad en el Estado en el que los autores reflexionan sobre tres grandes cuestiones: a) la oposición entre la dimensión representativa de la democracia y la participación directa; b) la representación entendida sólo a partir del elemento electoral; y c) el hecho de que exista una ruptura entre formas novedosas de representación y los modos “tradicionales” de representación.

Sobre la primera cuestión, entienden que la verdadera oposición no es tanto entre participación y representación sino, más bien, entre esta última y la exclusión. En cuanto a la segunda, señalan cómo pueden darse otras formas de representación “no electorales pero legítimas” de participación política, que son un reflejo de la “representación por afinidad o relacional que se origina en la selección entre actores de la sociedad civil (...) que tiene la función de crear afinidades intermedias, es decir, agregar solidaridades e intereses parciales” (Ramírez y Espinosa, 2012: 134). Y sobre la tercera, matizan que esta representación no electoral no tiene por qué suponer necesariamente una anulación de los modos tradicionales, “al contrario. La cuestión es observar cómo los cuerpos representativos electivos se articulan, se complementan y entran en relación con la representación de la sociedad civil (...) se configura un escenario de «superposición simultánea de representaciones»” (2012: 134).

Esta nueva idea de representación toma forma en la figura de “poder ciudadano” (art. 95, Constitución de 2008), cuyo alcance se desarrolla en el Título III de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que lo define como:

“El resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector

privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior” (art. 29, Ley Orgánica de Participación Ciudadana).

Acorde a esta definición, la representación de la sociedad en el Estado puede ejercerse o bien de manera individual o bien de forma colectiva -según el mecanismo de participación del que se trate- y tiene un alcance relevante en: a) el proceso de toma de decisiones políticas; b) la planificación del Estado; c) la gestión pública; y d) el control social de las actuaciones de toda entidad de gobierno. A partir de ahí, se genera un entramado institucional a través del que se intentan concretar dichas formas de participación:

→ Por encima de todo el modelo se sitúa un Consejo, denominado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)³²⁰, que podría considerarse una especie de supra-poder ciudadano que se encarga de organizar la participación y que, además, tiene capacidad de designación de miembros de otras instituciones del Estado³²¹:

“El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley” (art. 207, Constitución de 2008).

→ Correspondiente a la toma de decisiones y a la deliberación sobre políticas públicas, se establecen a nivel central los consejos nacionales para la igualdad y los consejos ciudadanos sectoriales. Los primeros -que no han sido puestos en marcha durante el periodo de estudio de esta tesis- tienen como función principal incidir y hacer un seguimiento de las políticas públicas en aspectos específicos de género, de generación, de discapacidad, de movilidad y de tipo étnicos e interculturales³²². Acorde a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana³²³, su composición ha

320 Regulado en la Sección segunda del Capítulo quinto del Título IV sobre Participación y Organización del Poder (arts. 207-210), dicho Consejo se incluye dentro de la Función de Transparencia y Control Social y está compuesto por siete consejeros o consejeras (y siete suplentes), seleccionados mediante concurso de oposición y méritos.

321 En concreto, la Constitución aprobada en 2008 reconocía la capacidad del CPCCS para nombrar al Procurador General del Estado y miembros de las superintendencias, al Defensor del Pueblo, al Defensor Público, al Fiscal General del Estado, al Contralor General, a los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral y del Consejo de la Judicatura.

322 La Constitución afirma al respecto en el artículo 156: “Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas

de ser paritaria, formada por representantes del Estado y de la sociedad civil y siempre presididos por el representante de la Función Ejecutiva.

Mientras que los segundos, los consejos ciudadanos sectoriales, se consideran espacios de participación ciudadana a nivel sectorial -en cada Ministerio- con el fin de fomentar la deliberación, la discusión y el seguimiento de las políticas públicas³²⁴. De forma específica para los niveles de gobierno territorial, se establece también la posibilidad de que la ciudadanía establezca asambleas locales³²⁵.

→ En lo que se refiere a la participación ciudadana en la planificación del Estado, se dispone a nivel central que el Consejo Nacional de Planificación, a través de su Secretaria Técnica³²⁶, convoque una Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, con el objetivo de debatir el Plan Nacional de Desarrollo (art. 48, Ley Orgánica de Participación Ciudadana). Esta Asamblea -que nunca fue convocada durante el periodo de estudio de esta tesis- se compone de delegados de las asambleas locales, de los consejos sectoriales y de las organizaciones sociales (art. 50, Ley Orgánica de Participación Ciudadana).

En los niveles de gobierno territorial se prevé la creación de consejos locales de planificación, orientados a la formulación de planes de desarrollo, y que, en todo caso, han de articularse al Sistema Nacional de Participación, con una composición de, al menos, el 30% de representantes de la ciudadanía (art. 66. Ley Orgánica de Participación Ciudadana).

de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidad y movilidad humana”.

323 Artículo 47 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

324 En el artículo 52 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se les define como “instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales. Serán impulsados por la Función Ejecutiva y se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales”. Se establece su convocatoria, al menos, dos veces al año y están compuestos por “actores de la sociedad civil organizada que tienen relación con la temática tratada por cada sector” (art. 154 de la citada ley).

325 Reguladas en los artículo 56 a 63 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, se les considera un espacio para “la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos, fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas” (art. 56), aunque no se establezca cómo han de conformarse, más allá de que apele al respeto de los principios de “pluralidad, interculturalidad e inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, así como, de las diversas identidades territoriales y temáticas con equidad de género y generacional” (art. 57) y se remita al propio estatuto de conformación de cada una (art. 58). En el caso de circunscripciones territoriales indígenas, se reconoce la posibilidad de adoptar sus propias formas de organización, “que correspondan a sus diversas identidades y prácticas culturales, en tanto no se opongan a la Constitución y a las leyes” (art. 59).

326 La Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

→ En lo relacionado con la gestión pública, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana recoge una serie de mecanismos que funcionan como instancias de participación en todos los niveles de gobierno: a) las audiencias públicas, “para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno” (art. 73); b) los cabildos populares, “para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal” (art. 76); y c) la silla vacía, tal vez, el mecanismo más novedoso de todos, con el que se insta a que en las sesiones de los distintos niveles de gobierno territorial haya, literalmente, una silla vacía que ha de ser ocupada por uno o varios representantes de la ciudadanía en función del tema que se trate, “con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones” (art. 77). Dichos representantes cuentan con “voz y voto”, aunque en los casos de discrepancia y falta de acuerdo, sólo serán escuchados, sin capacidad de voto.

→ Por último, en cuanto a los instrumentos de control y fiscalización del poder, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana también incluye una serie de mecanismos de rendición de cuentas: a) las veedurías, que pueden crearse para el control de todas las funciones del Estado en todos los niveles, tienen como fin el control de la gestión pública (art. 78); b) los observatorios, aprobados con el objetivo de “elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas” (art. 79); y c) los consejos consultivos, que son órganos de consulta formados por ciudadanos o por organizaciones de la sociedad civil para el asesoramiento de los distintos niveles de gobierno (art. 80).

Si bien, y aunque se prevén nuevas tipologías de participación, este modelo de co-gobierno podría generar ciertas tensiones por la forma en la que está configurada la propia participación, ya que su ejercicio se circunscribe siempre al interior del perímetro estatal, con lo que la sociedad pasa a estar representada en el Estado pero también, y al mismo tiempo, queda absorbida por él. Además, como se señala en el artículo 100 de la Constitución de 2008, estas instancias tienen una composición mixta entre autoridades electas, representantes del régimen dependiente, y representantes de la sociedad, lo que tampoco asegura un Estado más democrático. Como advierten Basabe, Pachano y Mejía (2010), el balance final de este modelo podría tener efectos perjudiciales en la toma democrática de decisiones debido a que “podría erosionar la voluntad de los electores, sometiéndola a las decisiones de pequeños grupos” (2010: 79).

Esta afirmación hace referencia al alcance y a las implicaciones que podría llegar a tener la presencia de miembros del “régimen dependiente” -en calidad de delegados del Poder Ejecutivo- y de ciudadanos concretos -que no tienen por qué reflejar necesariamente una voluntad popular o el interés general- en el funcionamiento ordinario de las instituciones³²⁷. Un diseño con el que se pretende contrarrestar el poder de las autoridades electas pero con el que también se corre el riesgo de que queden disueltas en un esquema en el que, en última instancia, sea el Poder Ejecutivo el que tenga el control. Los autores señalan también un desplazamiento de la Asamblea Nacional en su calidad de órgano con capacidad para designar cargos del Estado en beneficio de otras instancias, como el CPCCS, carentes -como tal- de mandato popular directo.

10.4. Postneoliberalismo

Ante la inminencia de una eventual firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU, entre 2005 y 2006 se intensificaron en Ecuador las manifestaciones en contra del neoliberalismo. El rechazo a esta medida sirvió como punta de lanza de una demanda de cambio que congregaba un descontento popular creciente ante las consecuencias sociales provocadas por las políticas neoliberales -como los efectos de la dolarización o los ajustes derivados de la deuda externa- junto a una reivindicación por recuperar soberanía a través de la protección de la producción alimentaria, la nacionalización de recursos naturales y la expulsión de compañías petroleras norteamericanas como la OXY.

Tanto para el caso ecuatoriano como para Bolivia, Ortiz y Mayorga (2012) señalan que este rechazo tuvo como razón de ser las tensiones acumuladas en la vida social de ambos países a consecuencia de las medidas tomadas por los gobiernos neoliberales, y sistematizan en tres las áreas “alteradas” con mayor virulencia: a) la soberanía del Estado, “en la medida en que las élites

327 En el caso de los ciudadanos, el mecanismo de elección responde a un concurso basado en capacidad y mérito, cuyas calificaciones dependen del Estado. Este sistema es un tanto ambiguo y, en última instancia, podría suponer un incremento de poder del Ejecutivo en su capacidad para influir en los nombramientos y calificación de los candidatos, así como en situaciones de incertidumbre, en los que podría tomar la iniciativa política (apelando como solución a la “vía cesarista” a la que antes se hacía referencia), como ya se evidenció con el establecimiento *ad hoc* de un Consejo de la Judicatura de transición y con la modificación del modo de designación de sus miembros. Además, en este juego de nombramientos no siempre está claro de dónde procede la legitimidad del mismo. Así, por ejemplo, los miembros que componen el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social son calificados por el Consejo Nacional Electoral (art. 29 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social) pero, a su vez, los miembros del Consejo Nacional Electoral son designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (art. 20 del Código de la Ley Orgánica Electoral y de las Organizaciones Políticas. Código de la Democracia).

locales tomaron decisiones en acuerdo con organismos mundiales”; b) la democracia, “dado que la participación política se redujo al voto por varios partidos que se distanciaron crecientemente de los intereses y demandas de los ciudadano”; y c) la igualdad, “en tanto que las políticas neoliberales acentuaron las desigualdades social, étnica y territorial (2012: 11).

Junto a ello, y relacionado sobre todo con el último aspecto, puede apuntarse otro elemento que tuvo una influencia clave en el malestar generado: el escaso rendimiento económico. Tendencia que dificultó la justificación de las medidas tomadas durante el periodo neoliberal y que tampoco ayudó a aplacar los ánimos populares, ni siquiera desde un discurso basado en la eficacia económica³²⁸.

Como antes se exponía, fue en ese contexto de movilizaciones contra el TLC en el que Rafael Correa, quien había formado parte del Ejecutivo del Alfredo Palacio como ministro de Economía, había ido ganando enteros como líder político. Su abrupta salida del Gobierno tras dimitir por no apoyar la firma de dicho tratado y las muestras de simpatía que había mostrado con las protestas callejeras, le sirvieron para conseguir un primer apoyo de los movilizadores. Finalmente, Correa logró concentrar el anhelo de cambio y agrupar la voluntad de las diversas fuerzas sociales que se oponían a seguir en el mismo *statu quo*, poniendo fin a lo que él mismo denominó “la larga y triste noche neoliberal” (Correa, 2009: 37).

De forma general, y como reacción a las políticas neoliberales, el postneoliberalismo se ha identificado en América Latina con una serie de medidas planteadas por gobiernos “populares”³²⁹ que abogan por el fortalecimiento político y económico del Estado. Para MacDonald y Ruckert (2009), más que un conjunto articulado de programas y políticas, el postneoliberalismo se distingue por ser el intento de construir un modelo alternativo, de carácter progresista, surgido frente a los preceptos neoliberales y que reordena las contradicciones a las que éstos condujeron, dando como respuesta unas nuevas relaciones de poder. En ese sentido, aspira a definir un nuevo equilibrio en las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, en el que este último deje de ocupar un papel predominante.

328 Navia (2003) apunta que “el descontento de las sociedades latinoamericanas con los gobiernos democráticos tiene mucho que ver con lo débil que han demostrado ser las tendencias de crecimiento y desarrollo económico observados en la región” (2003: 4), por lo que concluye que esas bajas tasas de crecimiento, junto al aumento de la desigualdad y del número de pobres y el empeoramiento de la distribución del ingreso han sido factores detonantes de ese rechazo a las políticas del Consenso de Washington.

329 En tanto que subieron al poder con un importante respaldo popular, gracias al apoyo que suscitaron las promesas de cambio y de ruptura con el régimen neoliberal.

Al igual que el neoliberalismo, el postneoliberalismo puede ser entendido como un programa ideológico que implica dos acciones principales, una en la esfera política y otra en la económica. En relación con la primera, como un intento de fortalecer el Estado que termina por reforzar el poder del Ejecutivo frente al resto de funciones y que, más en concreto, dota de mayores capacidades (tanto institucionales como no) a la figura del Presidente, fomentando una suerte de régimen hiperpresidencialista en el que el poder presidencial se convierte en el polo de gravedad del sistema político. En cuanto a la segunda esfera, la económica, adquiere importancia el desarrollo como problema y la planificación como el principal instrumento de política del que dispone el Estado para la consecución de unos determinados objetivos (crecimiento, reducción de la pobreza y de la desigualdad o control soberano de los recursos naturales).

Si bien, el reformismo no fue una novedad como tal. De hecho, en el contexto del neoliberalismo, la reforma del Estado había ido tomando importancia de forma paulatina, como puede deducirse de los intentos crecientes tanto de Gobiernos como de organismos internacionales por aplicar medidas de cambio institucional en los distintos países. En una obra colectiva titulada *El estado de las reformas del Estado en América Latina* de 2006, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) recopiló parte de estas reformas y las planteó como una acuciante necesidad en la región.

El editor de dicha publicación, Eduardo Lora, escribe en ese sentido que estas reformas - denominadas de segunda generación- habían supuesto “un complemento necesario para que las reformas del Consenso de Washington puedan efectivamente acelerar el crecimiento y contribuir a lograr otros objetivos de desarrollo” (Lora, 2006: 7). Una medidas que describe como exitosas, “ha sido una revolución silenciosa” (2006: 57), con unas limitaciones más relacionadas con el fraccionamiento con el que se aplicaron que con su contenido concreto:

“Dado el prejuicio muy extendido de que en esta región se han descuidado las reformas institucionales esenciales para el desarrollo, el rasgo más sorprendente de esta revolución es su extensión y alcance. En prácticamente todas las áreas analizadas en este libro predomina el mejoramiento, o cuando menos la innovación institucional, incluso en áreas de relativa complejidad técnica y política, como son las instituciones fiscales y tributarias o los sistemas de pensiones. Los retrocesos (hacia organizaciones o prácticas inadecuadas a la luz de la experiencia existente) tienden más bien a ser excepcionales o relativamente marginales” (Lora, 2006: 57).

Sin embargo, a juzgar por el propio devenir de los acontecimientos (el libro fue publicado justo antes de la llegada de Rafael Correa al poder), tales medidas fueron insuficientes o, al menos, no dieron respuesta a las demandas populares. Mientras que con esta agenda de reformas se formulaba una reforma técnica del Estado, a lo que se aspiraba con las movilizaciones era a un cambio programático -e ideológico- que supusiera una ruptura con todo lo que había significado el Consenso de Washington.

Desde el punto de vista estatal, estas demandas suponían abordar una doble reforma en la que, por un lado, como apuntan Grugel y Riggirozzi (2009), se propusieran nuevos modelos de gobernanza como alternativa al paradigma neoliberal y en la que, por el otro, no sólo se diera respuesta a ese excesivo perfil técnico con el que se habían llevado a cabo las reformas sino que, más bien, se impulsara una expansión del rol del Estado, en el que éste tuviese mayores implicaciones, como señala Panizza (2009).

Estas alternativas han de entenderse como una serie de intentos políticos de lo que es considerado un periodo de transición, que encuentra su unidad en el rechazo a las políticas neoliberales pero que no llega todavía a conformar un planteamiento unificado. Sader (2008) considera que esta dificultad se relaciona con el fuerte influjo que aún ejercería lo neoliberal, aunque, a grandes rasgos, pueda considerarse ya superado:

“El período se caracteriza por la pérdida de legitimidad de los gobiernos y de los modelos neoliberales, pero al mismo tiempo por dificultades de construcción de proyectos alternativos, ya sea por la fragmentación social mencionada o porque el consenso neoliberal echó raíces, no sólo en las opiniones sociales -como el miedo a la inflación- sino también en los procesos económicos” (Sader, 2008: 82).

Por su parte, Borón (2009) concluye que lo que distingue al postneoliberalismo de la etapa anterior es justo un fuerte nivel de legitimidad frente al modelo neoliberal, del que se deriva un carácter popular y experimental que, para el autor, estaría caracterizando a este proceso:

“Hay una nueva invención permanente de salidas del neoliberalismo. Son todas invenciones y por eso son experimentos que tienen una enorme densidad social, una enorme base social y una gran legitimidad, porque son creaciones originarias. No son copias de nada, simplemente son criaturas originales de los pueblos en un momento determinado de su desarrollo” (Borón, 2009: 43).

Asumiendo que no puede caracterizarse aún con nitidez un modelo propio -y sin negar que existan componentes novedosos de experimentación política- dicha propuesta se constituye, más bien, a partir de una combinación de aspectos que van desde la recuperación de elementos de la matriz socio-política previa al neoliberalismo (de carácter estadocéntrico) a la incorporación de nuevas prácticas derivadas de experiencias de movilizaciones y participación de los movimientos sociales durante el régimen neoliberal.

En una línea similar, Svampa (2008) interpreta que la ausencia de Estado durante el neoliberalismo provocó un efecto rebote hacia el retorno de elementos previos a este periodo, actualizado con la inclusión de un debate sobre la naturaleza de la democracia caracterizado por sus tensiones:

“La desnaturalización de la relación entre globalización y neoliberalismo, nos inserta en un escenario transicional en el cual una de las notas mayores es la reactivación de la matriz nacional-popular, ligada a la reivindicación del Estado (como constructor de la nación) y a un ejercicio de la política que instala una permanente tensión y/o conjunción entre, por un lado, las demandas de democracia directa y participativa y, por otro lado, la democracia representativa y decisionista” (Svampa, 2008: 18).

Al igual que el reformismo no se distinguió por ser un elemento nuevo en el ámbito de lo político, tampoco lo fue en lo económico. Ante los resultados económicos y la creciente exclusión del neoliberalismo, comenzó a extenderse la idea de que era necesario plantear una agenda de desarrollo para los países de la región, con políticas destinadas a reducir la pobreza y la desigualdad y a lograr un crecimiento sostenido con base en procesos productivos nacionales. En ese sentido, ya en 2001, el entonces secretario ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, reivindicaba la importancia de retomar una agenda de desarrollo, y hacía un llamado a conseguir un nuevo equilibrio en torno al interés público y a una concepción con fines sociales de las políticas públicas:

“El primero es el llamado a un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público (...) Si es aplicada correctamente, una política activa de este tipo será más “amistosa con el mercado” que los enfoques alternativos que tendieron a predominar durante la primera ola de reformas (...) El segundo tema es que las “políticas públicas” deben ser entendidas como toda forma de acción organizada en favor de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones

estatales. Este concepto es consistente con el llamado a abrir nuevas oportunidades para la participación de la sociedad civil y con la necesidad de superar la crisis del Estado que afecta al mundo en desarrollo y, en realidad, al mundo entero. Busca corregir tanto las “fallas del mercado” como las “fallas del gobierno” y, más en general, busca construir y reconstruir instituciones” (Ocampo, 2001: 9).

Si bien, esa idea de retomar una agenda de desarrollo estaba todavía muy vinculada a las políticas neoliberales. De lo escrito por Ocampo, puede entreverse que su argumento está aún orientado a justificar esa segunda generación de reformas por las que, a partir de la redefinición institucional, se genere un nuevo equilibrio que tenga más en cuenta los indicadores sociales. Incluso, considera que es la crisis del Estado la que “afecta” al crecimiento. No obstante, era sintomático que se empezara a introducir una nueva temática que pretendía corregir los efectos del primer paquete de reformas del Consenso de Washington.

Más lejos en su interpretación, en cambio, llegó el economista Joseph Stiglitz quien, en un artículo también publicado en la revista de la CEPAL dos años después -en 2003-, señaló directamente algunos de los impedimentos que dificultaban el desarrollo en la región y recuperó la idea del Estado como eje rector en estos procesos: “Es necesario entender el “papel del Estado” para llegar a una sólida comprensión de la economía. La visión que tenía el Consenso de Washington al respecto era con frecuencia desequilibrada. Consideraba que el Estado era parte del “problema” del desarrollo, y a menudo parecía abogar por un Estado minimalista” (Stiglitz, 2003: 27).

En ese mismo trabajo, el autor concluye que la noción de desarrollo habría de entenderse como un proceso integral de transformación, que trascendiera las ideas que habían primado durante el Consenso de Washington, focalizadas en aspectos como la estabilidad macroeconómica o el control de la inflación, en detrimento de las consecuencias que tales medidas tendrían en los indicadores sociales:

“Si el desarrollo es en efecto la transformación de la sociedad, debemos reflexionar cuidadosamente sobre lo que entraña esa transformación y pensar en el modo de promoverla más eficazmente. La agenda de reforma neoliberal ni siquiera logró sus objetivos más limitados de promoción del crecimiento. Al pensar en las medidas que deberían reemplazarlo, es preciso que nos alejemos de la visión estrecha en que se inspiraba ese programa. Al reformar la agenda económica, tendremos que ubicarla dentro del contexto más amplio en que debe morar” (Stiglitz, 2003: 38).

Los cambios económicos que tras el abandono paulatino de las medidas neoliberales se han dado, han ido en esa dirección, con un tránsito hacia un mayor protagonismo del Estado en el control de la economía a través de la definición de una nueva estrategia de desarrollo. En un estudio reciente sobre la evolución de la región “después del neoliberalismo”, Wylde (2012) destaca el impacto político-económico de esta nueva perspectiva: “El nuevo discurso sobre el régimen de desarrollo reconoce la importancia de la buena gobernanza y de la estabilidad macroeconómica, al mismo tiempo que reconoce el rol del Estado en términos de promoción del desarrollo” (2012: 4).

En un sentido parecido, Leiva (2008) caracterizó esa transición como un intento por implementar una serie de políticas neoestructurales, que se distinguirían por cuatro elementos principales: 1) una visión alternativa del dogmatismo neoliberal; 2) una estrategia comprehensiva del desarrollo; 3) un marco integrado de políticas; y 4) una gran narrativa sobre el camino hacia la Modernidad que el siglo XXI ofrece a las sociedades latinoamericanas (2008: 19).

En ese contexto, y a partir del paradigma neoestructural, el Estado en América Latina vuelve a tomar fuerza y se convierte en un actor que adquiere protagonismo a través de un nuevo posicionamiento que le ubica como motor del desarrollo. Según concluye Thwaites (2010), esta posición se logra a partir de un doble movimiento estatal -tanto interno como externo- que le refuerza en su capacidad de decisión frente a la pérdida de influencia que había supuesto el periodo anterior:

“Hoy podemos ver, a la luz del resquebrajamiento del neoliberalismo y del surgimiento de modelos alternativos en buena parte de la región, algo muy distinto. Empezó a abrirse paso la idea de que la especificidad de los Estados en el marco del capital global es ganar grados de libertad (soberanía) mediante dos vías. La primera tiene que ver con la gestión propia, sin interferencias del capital global, de una porción sustantiva del excedente local: el proveniente de la renta del recurso estratégico (fundamentalmente petróleo o gas). Apropiarse o reapropiarse de recursos no renovables y con una alta capacidad de generación de renta diferencial aparece como algo central para ganar grados de libertad en los Estados periféricos. (...) La segunda vía, mucho más en ciernes, es el intento de hacer que una parte de la masa de capital que circula por la región, y de ser posible la mayor parte del excedente producido en el interior de la región, se “desconecte” del ciclo de capital global” (Thwaites, 2010: 11).

10.4.1. Hiperpresidencialismo

Como gran novedad en la estructura institucional del Estado, la Constitución de Montecristi añadió a la ya clásica división en tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) dos nuevas funciones del Estado: la de Transparencia y Control Social, y la Electoral³³⁰. La primera de ellas está vinculada al concepto de poder ciudadano al que antes se hacía referencia, y cuya función tiene como fin un ejercicio de fiscalización del poder público a través de diversos mecanismos de participación y *accountability* (art. 204, Constitución de 2008)³³¹. Mientras que a la segunda, la Electoral, se le asigna la regulación de aquello concerniente a la garantía de los derechos políticos relacionados con el sufragio (art. 217)³³².

De los otros tres poderes, el Legislativo se constituye en una única cámara de representantes -con el nuevo nombre de Asamblea Nacional-, el Ejecutivo concentra la figura de Presidente de la República, Jefe de Gobierno y Jefe del Estado, y el Judicial -al igual que ya preveía la Constitución de 1998- reconoce la justicia indígena como forma de administración de justicia, y se organiza de forma jerárquica y similar a lo ya previsto³³³.

Sin embargo, como ya sucedía en la anterior Carta Magna, esta división de poderes no es equilibrada en tanto se da un mayor peso al poder Ejecutivo, un rasgo que no es exclusivo de Ecuador y que es común en la mayoría de los países de la región, diseño que ha suscitado un intenso debate académico sobre los beneficios y riesgos que implica esta preeminencia del Presidente frente al resto de poderes³³⁴. La Constitución de 2008 refuerza dicha tendencia, y prevé mayores competencias presidenciales, ampliando así sus capacidades frente a la Asamblea Nacional.

330 Si bien, la Constitución de 1998 ya preveía ambas funciones: en el Título IX, De la Organización Electoral (con la creación de un Tribunal Supremo Electoral); y en el Título X, De los Mecanismos de Control (en el que se incluían las figuras de Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Ministerio Público, Comisión de Control Cívico de la Corrupción, Superintendencias).

331 Los mecanismos previstos para tal finalidad en la Constitución son: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias (art. 204, Constitución 2008).

332 Formado por el Consejo Nacional Electoral, y el Tribunal Contencioso Electoral.

333 Las grandes novedades en este esquema es el cambio de nombre de la Corte Suprema a Corte Nacional, la organización en cortes provinciales y la inclusión de los juzgados de paz.

334 Para una crítica al modelo de democracia presidencial, Véase: Linz, J.J. y Valenzuela, A. (1994): *The failure of presidential democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Para un análisis de los distintos tipos de Presidencialismo existentes en América Latina, Véase: Lanzaro, J. (2001): *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

El Presidente de la República es Jefe del Estado y de Gobierno (art. 141, Constitución de 2008) y, además de las funciones propias de poder Ejecutivo³³⁵, se le reconoce iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley (arts. 134.2 y 147.11) y se le asigna el monopolio en la presentación de aquellos referidos al gasto público, la modificación de impuestos o el cambio de la división político-administrativa (art. 135), así como los relacionados con materias económicas calificadas de urgencia (art. 140) y la propuesta anual del Presupuesto General del Estado (art. 147.8). También en materia legislativa, cuenta con capacidad de veto sobre la legislación aprobada en la Asamblea Nacional (art. 138 y 139) y con la potestad de convocar consultas populares (art. 147.14).

Una de las grandes novedades introducidas dentro de las capacidades presidenciales frente al Legislativo es la figura que, informalmente, se ha denominado “muerte cruzada”. Una medida que habilita al Presidente para decidir la disolución de la Asamblea Nacional, “cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna” (art. 148, Constitución 2008), y convocar a elecciones, tanto legislativas como presidenciales (de ahí el apelativo de muerte cruzada), con la particularidad de que durante el periodo de tiempo comprendido entre la disolución hasta los nuevos comicios, el Jefe del Ejecutivo cuenta con plenos poderes legislativos.

Otra característica que ha suscitado una recurrente controversia ha sido la de la reelección presidencial³³⁶. Aunque en la Constitución de 2008 sólo se prevé la posibilidad de una única reelección (art. 144), la opción de plantear una reforma constitucional en ese sentido y convertirla en indefinida -como ya ocurre en otros países de la región, como Venezuela y Bolivia- ha sobrepasado, en varias ocasiones, la agenda política del país³³⁷.

335 Junto a funciones tradicionales, como la dirección de la administración pública, la organización de los ministerios o la aprobación de reglamentos de desarrollo normativo, el Presidente es también la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, define las políticas públicas, la política exterior y el plan nacional de desarrollo, y tiene capacidad para indultar, rebajar o conmutar penas (art. 147, Constitución 2008). Además cuenta con el monopolio para declarar el estado de excepción (art. 164, Constitución 2008).

336 Para un debate sobre algunas de las virtudes presidencialistas en la región y los modelos de reelección presidencial, véase: Del Campo García, E. (2009): “Reelección presidencial y rendición de cuentas: ¿de verdad es tan mala la reelección?” En *Nombres propios, Fundación Carolina*. Disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPDelCampo0910.pdf>

337 A este respecto, Correa ha insinuado en varias ocasiones la posibilidad de modificar esta previsión con el fin de volver a presentarse. Aunque tal periodo no es objeto de esta investigación, la última ocasión fue tras la

Sin embargo, a este fortalecimiento del Ejecutivo no le acompañó una reforma del sistema electoral (con listas abiertas, fórmula electoral proporcional y una combinación entre circunscripción nacional y provincial), circunstancia que perpetúa un “talón de Aquiles” de la democracia ecuatoriana, debido a las consecuencias que provoca dicho sistema, con una significativa fragmentación y volatilidad electoral que se refleja en un amplio número de partidos en el legislativo. Esto ha generado una paradójica situación, descrita por Shugart y Carey (1992), por la que aunque se tienen Ejecutivos con fuertes poderes constitucionales, al final, se dan Gobiernos políticamente débiles, debido a la dependencia que éstos tienen de coaliciones políticas parlamentarias, por lo general inestables. Un rasgo que explica parte de la debilidad que los Gobiernos del país habían tenido durante los años anteriores³³⁸.

Pachano (2010) señala que esta contradicción ha provocado que, ante ese elemento de debilidad, los Presidentes tienden a reforzar su figura para sobreponerse a tal desequilibrio, fomentando estilos de liderazgo fuerte. A ese respecto, como apunta Alcántara (2008, 2012), el propio quehacer del político no deja de ser un elemento clave para el funcionamiento real de un sistema político. Entendido así, el ejercicio “decisionista” del poder ejercido por Rafael Correa podría ser interpretado, de alguna forma, una consecuencia a esa fragilidad política de los Gobiernos:

“El fuerte liderazgo del presidente Correa actúa como un elemento de compensación de la debilidad política. Por tanto, la fortaleza política del Ejecutivo no descansa en factores institucionales sino en las condiciones pasajeras del liderazgo presidencial, lo que genera un tipo de incertidumbre diferente a la que predominó a lo largo de los últimos quince años, pero tan nociva para la gobernabilidad y la estabilidad como ella” (Pachano, 2010: 310).

Esa concentración de poder en manos del Presidente sobre y en detrimento de las otras funciones del Estado durante el mandato de Correa ha sido caracterizada por varios autores como un ejemplo de “hiperpresidencialismo” (Andrade, 2012; Basabe, 2009; Grijalva, 2011; Pachano,

reelección presidencial de 2013. Véase “Correa propone reforma constitucional que permita reelección indefinida en Ecuador”, *La Tercera* (06/08/13). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2013/08/678-536634-9-correa-propone-reforma-constitucional-que-permita-reeleccion-indefinida-en.shtml>

³³⁸ Un completo estudio sobre esta inestabilidad en las coaliciones de Gobierno para el periodo comprendido entre 1988 a 2006 en Mejía Acosta, A. y Polga-Hecimovich, J. (2011): “Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador”, en *Latin American Politics and Society*, 53.2: 87-111.

2008; Polga-Hecimovich, 2013; Salgado Pesantes, 2012; Verdesoto y Ardaya, 2010). Con este concepto, se pretende explicar la omnipresencia presidencial en todos los espacios del Estado, así como el carácter confrontativo que ha marcado su relación con el resto de actores político-institucionales, junto a una paulatina concentración de poder que habría compensado los riesgos de debilidad política. En marzo de 2009, Correa pronunció un discurso elocuente al respecto, en el que llegaba a reivindicar su papel preponderante como Jefe de Estado y, por lo tanto, jefe de todos los poderes:

“Porque el Presidente de la República, escúchenme bien, ¿eh?. El Presidente de la República no es sólo jefe del Poder Ejecutivo, es jefe de todo el Estado ecuatoriano, y el Estado ecuatoriano es Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Poder Electoral, Poder de Transparencia y Control Social, Superintendencias, Procuraduría, Contraloría. Todo eso es el Estado ecuatoriano” (Discurso de Rafael Correa, marzo de 2009)³³⁹.

Esta concepción de “jefe de todos los poderes”, más allá de la reivindicación discursiva, se ha reflejado durante el mandato del Presidente Correa a través de una fuerte influencia personal en todas las funciones estatales, que ha provocado frecuentes enfrentamientos. Como se ha analizado, ya durante el periodo de Asamblea Constituyente, la presencia del Presidente fue clave en el transcurso de las deliberaciones y a la hora de marcar los tiempos de la cámara, sobre todo, a medida que ésta se acercaba a su fin y había que decidir en la votaciones finales.

Con respecto a la relación de Correa con el poder Legislativo, resulta sobre todo llamativo la importante influencia que ha tenido el Presidente en la iniciativa legislativa. En un estudio realizado por Pachano (2010) sobre la dinámica de la Asamblea Nacional en los primeros meses de funcionamiento de la cámara tras las elecciones de 2009 se contabilizaron 148 proyectos de ley presentados, 23 de los cuales lo fueron por el Presidente (15,5%) frente a 119 de otros asambleístas (80,4%). Sin embargo, si se atiende al número de proyectos que finalmente se convirtieron en ley, los porcentajes varían de forma ostensible: el 52,2% (12) de las iniciativas presidenciales lo consiguieron frente al 11,8% de los asambleístas (14). Esto se debe, en buena medida, tanto a la propia capacidad del Presidente para imponer su agenda política, asumiendo desde el Ejecutivo las reformas políticas de mayor calado, como al rol desempeñado por el Consejo de Administración Legislativa (CAL), máximo órgano de administración legislativa, que al interior de la Asamblea se encarga de planificar la actividad legislativa y de establecer la

339 Discurso disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://www.youtube.com/watch?v=3oXRVRsTzpc>

prioridad de los temas a tratar, así como de “calificar” la idoneidad de los proyectos de ley para que sigan el procedimiento parlamentario pertinente³⁴⁰.

Además, en lo que se refiere a la producción de decretos presidenciales, y a partir de otro estudio elaborado por Polga-Hecimovich (2013) en el que se analizan tales normas para el periodo 2007-2012, si se suma el total de decretos, estos alcanzaron la cifra de 3.360, de los cuales 1.099 (32,7%) eran de contenido eminentemente político, frente a otros relacionados con medidas simbólicas, de carácter administrativo, nombramientos, bajas o ceses.

Junto a este liderazgo en la producción normativa, la relación con el poder Legislativo estuvo también marcada por momentos de significativa confrontación. De hecho, como ya se ha descrito, el Presidente insinuó en varias ocasiones la posibilidad de utilizar el mecanismo de la “muerte cruzada” si no lograba sacar adelante las reformas políticas impulsadas. La primera ocasión en la que barajó con mayor fuerza esta posibilidad fue durante las semanas previas al golpe policial de septiembre de 2010³⁴¹. La segunda, en julio de 2011, ante el bloqueo de la Asamblea para nombrar al representante del Consejo de la Judicatura³⁴². Finalmente, nunca se llegó a hacer uso de tal mecanismo. Además, al igual que ya había ocurrido con Alberto Acosta cuando éste era presidente de la Asamblea Constituyente, Correa también tuvo un enfrentamiento con el presidente de la Asamblea Nacional, Fernando Cordero.

Como relata Polga-Hecimovich (2013), la situación se tensionó después de que la Asamblea exhortara a Correa a declarar estado de emergencia en varias zonas del país, así como a pagar de manera retroactiva a varios componentes de las fuerzas de seguridad, a lo que Correa respondió de forma contundente:

“Yo quisiera imaginar, Señor Presidente, cuál fuera la reacción de la Función Legislativa, si en mi calidad de Jefe de la Función Ejecutiva yo expidiera decretos ‘exhortando’ a la Asamblea Nacional a que trabaje más; a que no pierda tiempo en discusiones baladíes; a que tenga menos asesores; a

340 El CAL es una de las novedades de la organización del trabajo parlamentario previsto por la Ley Orgánica Reformativa de la Función Legislativa de octubre de 2009, y regulado en el Capítulo III, Sección V de dicha norma.

341 Véase “Correa no acudirá a la muerte cruzada”, *El Universo* (2/10/10). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://www.eluniverso.com/2010/10/02/1/1355/correa-acudira-muerte-cruzada-ahora.html>

342 Véase “Presidente amenaza otra vez con aplicar muerte cruzada”, *El Universo* (16/7/11). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://www.eluniverso.com/2011/07/17/1/1355/presidente-amenaza-otra-vez-aplicar-muerte-cruzada.html>

que no se expidan resoluciones que por su deficiente formulación semántica han generado en los ciudadanos grandes sonrisas y luego una vergüenza ajena terrible; o a que sus miembros no viajan [sic] tanto fuera de la República” (Discurso de Rafael Correa en 2012, citado en Polga-Hecimovich, 2013: 152).

La relación con el poder Judicial tuvo un momento clave con la consulta y referéndum celebrados en mayo de 2011. Una de las preguntas hacía referencia a la constitución de un Consejo de la Judicatura de Transición. El voto favorable en la consulta habilitó la creación de dicho órgano de gobierno de los jueces, que pasó a estar presidido por un delegado del propio Presidente, cuya principal misión era constituir la Corte Nacional de Justicia (CNJ) del país, a través de la selección de sus 21 magistrados. Dicho proceso de selección -basado en principios de mérito y capacidad- suscitó diversas críticas desde algunos sectores que consideraron que tal proceso no se celebró con las condiciones de transparencia oportunas, especialmente en un contexto conflictivo a la espera de que la propia CNJ resolviera el juicio que había entablado el Presidente contra el diario *El Universo*, por el editorial publicado por este periódico en relación a los sucesos del 30 de septiembre³⁴³.

En cuanto a la función de Transparencia y Control Social, la mayor controversia se generó en relación con la elección de los miembros del CPCCS transitorio, cuyo nombramiento -también basado en principios de mérito y capacidad- provocó no pocas críticas, y fue considerado un área bajo influencia directa del Gobierno. En un informe elaborado por el *Centro Carter*, que ejerció como observador del proceso de selección, se describen algunas de las dificultades que se dieron durante dicha elección: plazos demasiado cortos, la contratación de una empresa privada para hacer la calificación, falta de claridad en tales criterios de calificación, complejos mecanismos de discriminación positiva, fallas en el sistema informático en la gestión de los datos, así como la ausencia de elementos de control de calidad.

Todo ello generó desconfianza hacia el consejo, lo que le afectó a su propia legitimidad. “Para unos, el proceso nació muerto; estuvo “amarrado” por los seguidores de Correa y fue una suerte de tinglado que se armó para fortalecer su poder. Para otros, los errores fueron producto de la improvisación y de la falta de experiencia” (*Centro Carter*, 2009: 6). Las críticas se agravaron

343 Sobre la polémica suscitada en torno al nombramiento de los miembros de la CNJ, Véase “Ecuador: nueva corte, ¿nueva justicia?”, *El País* (03/02/12). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

http://internacional.elPAÍS.com/internacional/2012/02/03/actualidad/1328264030_484480.html

cuando, como indica Pachano (2010), se levantaron sospechas de favoritismo sobre alguno de los miembros finalmente elegidos: “se demostró que cinco de los siete seleccionados tenían nexos políticos, tres de ellos con el partido de gobierno, uno con un partido aliado y uno con un partido de oposición” (2010: 312).

Las relaciones del Presidente con la función Electoral tienen un punto de inflexión en 2012, sobre todo, a partir de dos reformas que varían ostensiblemente algunas cuestiones de los procesos electorales. La primera se relaciona con los cambios -antes descritos- aprobados en el Código de la Democracia en febrero de ese año. Ello suscitó críticas tanto de forma como de fondo. De forma, debido a que según se establece en el artículo 117 de la Constitución, está prohibido hacer reformas un año antes de unas elecciones -previstas en principio para el 20 de enero de 2013-, lo cual, según indica Freidenberg (2012: 137), supone una actuación inconstitucional³⁴⁴.

De fondo, porque, como se señalaba, se modifican aspectos relacionados con la cobertura mediática de las campañas y el uso de fondos estatales para publicidad durante ese periodo³⁴⁵. La segunda reforma se produjo en agosto de 2012 y conllevó una modificación de las principales circunscripciones electorales del país: Guayas, Pichincha y Manabí³⁴⁶, lo que ha sido considerado por algunos autores un ejemplo de lo que en la literatura electoral se conoce como *gerrymandering*, referido a la modificación interesada de distritos electorales con el fin de beneficiar al partido mayoritario (Basabe, 2013)³⁴⁷.

344 Finalmente, para evitar esta inconstitucionalidad, el Gobierno optó por mover la fecha electoral al 17 de febrero de 2013.

345 Se limita a los medios la cobertura y, sobre todo, la crítica a los candidatos y, por el contrario, se levanta la suspensión para que el Estado -en algunos supuestos- pueda usar fondos para fines publicitarios durante periodo de proceso electoral.

346 La reforma implica que Guayas, Pichincha y Manabí ya no constituyen cada una una sola circunscripción electoral y que pasan a estar divididas en varios distritos (en total diez). Para una explicación del nuevo reparto, véase “Pichincha, Guayas y Manabí ensayarán otro mapa electoral”, *El Telégrafo* (21/08/12). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/pichincha-guayas-y-manabi-ensayaran-otro-mapa-electoral.html>

347 Según esta explicación, la reforma tendría unos efectos que favorecerían a Alianza PAÍS, debido a que al fragmentar las circunscripciones en distritos más pequeños -y en un sistema electoral basado en una fórmula proporcional D’Hondt- se dificultaría la participación de otros candidatos de partidos menores. Como describe Basabé (2013), “la creación de distritos electorales altera la dinámica electoral en algunos sentidos (...) En primer lugar, implica una reordenación de los liderazgos provinciales y, en segundo lugar, propicia una Asamblea Nacional con menor representación partidista que en el pasado (...) En esencia, esta es una estrategia política orientada a manipular, modificar o crear distritos electorales dentro de los ya existentes. El objetivo central de esto es disminuir o potenciar el liderazgo de un actor o un partido político reduciendo o ampliando su espacio de influencia electoral” (2013: 1).

Por último, en lo que se refiere al funcionamiento del propio poder Ejecutivo, también ha habido cambios significativos con respecto a lo que había sido la dinámica previa en el país. Una de las grandes novedades es la forma en la que se estructura el Gobierno, con dos variaciones relevantes: la primera tiene relación con la importancia concedida a dos Secretarías Nacionales, que tienen una dependencia directa del Presidente: la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SENAP). Como luego se verá, destaca en especial el rol ocupado por la primera de ellas.

La segunda de dichas variaciones es la creación de una serie de Ministerios Coordinadores que se sitúan por encima de los propios Ministerios. De tal forma que aquéllos engloban dentro de sí varios Ministerios y suponen una instancia intermedia entre el Presidente y los ministros, además de ejercer como órgano de coordinación y rendición de cuentas de estos últimos. Tales instancias se diseñaron con el ánimo de mejorar la eficacia de la administración pública, aunque también suponen la creación de una nueva capa burocrática.

Como se hacía referencia, en este esquema de Gobierno toma especial importancia la figura del Presidente por el propio estilo de liderazgo que distingue a Rafael Correa. Basabe (2009) considera que esta preeminencia presidencial se refleja en la propia estructura de poder del Ejecutivo, que se caracterizaría porque “todo el proceso de toma de decisiones inicia y termina en el despacho del Presidente de la República” y señala a ese “fuerte componente personalista” como *leitmotiv* del funcionamiento del Gobierno. Circunstancia que, según el autor, “conlleva a que la función de reducir conflictividad social y política, otrora asumida por los ministros, ahora sea una cuestión directamente evacuada por el Presidente Correa” (2009: 397).

Pachano (2010) caracteriza además al Gobierno de Correa como un “gobierno en solitario”, formado por “una combinación de militantes de su movimiento político, tecnócratas y personas cercanas al Presidente” (2010: 311), evitando así los pactos con otros grupos políticos, tradicionales en el país, y que han dado lugar a la conformación de Gobiernos usualmente de coalición. A pesar de ello, sí llama la atención que en los puestos intermedios y en las Secretarías, muchas de las designaciones corresponden a personas que ya habían desempeñado algún cargo en Gobiernos anteriores, lo que también ha sido interpretado como una falta de cuadros dentro de Alianza PAÍS. En todo caso, Pachano (2010) concluye que ese “gobierno monocolor” a nivel ministerial refleja la importante confianza que existe en el liderazgo del Presidente.

Si bien, a pesar de esa presumible unidad en torno a la figura de Correa, durante su mandato no han dejado de darse dos procesos significativos, que han relevado distintos niveles de confianza en el Gobierno: a) la conformación de un círculo íntimo de confianza alrededor del Presidente, que lo habría acompañado desde que accedió a tal cargo, y que estaría formado por los hermanos Alvarado³⁴⁸, el canciller Ricardo Patiño³⁴⁹, el secretario jurídico de la Presidencia, Alexis Mera, el secretario de Alianza PAÍS, Galo Mora, y la persona que ocupe el cargo de secretario nacional de la SENPLADES³⁵⁰; y b) una remoción de ministros que ha llevado incluso a hablar de cierta inestabilidad gubernamental.

Este último rasgo no era nuevo en el país, puesto que la inestabilidad de los Gobiernos ha sido una característica habitual en las administraciones anteriores, aunque sí sorprende el hecho de que siga dándose debido a ese carácter monocolor y a la concentración de la toma de decisiones a las que antes se hacía referencia. Para Polga-Hecimovich (2013), esta “movilidad” de ministros durante el mandato de Correa ha sido a consecuencia de tres factores principales: 1) un castigo del Presidente, debido a lo que él percibió como un mal desempeño; 2) una maniobra política para garantizar el equilibrio entre facciones y la unidad entre Alianza PAÍS y el Ejecutivo; y 3) cambios efectuados con un sentido electoralista (2013: 146).

Un caso llamativo fue la dimisión en enero de 2010 del Canciller Fander Falconí, quien había también formado parte del círculo de mayor influencia sobre Correa. Una disputa entre ambos en torno al tema ITT-Yasuní, provocó que el primero decidiera cesar en sus funciones y que, más allá de su salida del Gobierno, se diese un alejamiento real³⁵¹. Sin embargo, después de casi dos años, Falconí fue nombrado de nuevo miembro del Gobierno, en este caso como secretario nacional de la SENPLADES.

En total, en el periodo de Gobierno comprendido entre 2007 y 2011, Freidenberg (2012) ha contabilizado 104 recambios en el organigrama gubernamental, en el que sólo el secretario

348 Vinicio Alvarado ocupa el cargo de secretario general de la SENAP desde el inicio de mandato de Correa, en enero de 2007 y Fernando Alvarado el encargado de la Secretaría Nacional de Comunicación desde 2009.

349 Canciller del Ecuador de 2010 y considerado uno de los principales ideólogos desde los inicios de la *Revolución Ciudadana*.

350 Primero Fander Falconí (2007-2008), después René Ramírez (2008-2011) para, en noviembre de 2011, retornar Falconí a la cabeza de dicha Secretaría.

351 La dimisión vino después de que Correa cuestionase a Falconí y el equipo negociador del ITT-Yasuní en una cadena sabatina, lo que provocó también el desmantelamiento de dicho equipo y la paralización de las negociaciones.

nacional de la SENAP, Vinicio Alvarado, logró mantenerse en el cargo. La autora destaca, además, tres momentos clave de este periodo que conllevaron cambios importantes en la composición del Gobierno: con el primero, en abril de 2010, se buscó un “cambio de imagen” del Ejecutivo; con el segundo, en diciembre de 2010, “enfrentar las consecuencias políticas de la rebelión policial”; y con el tercero, en noviembre de 2011, “radicalizar la revolución” (2012: 142-143). A los cambios de este periodo, se suman los efectuados durante 2012, 17 en total según señala Polga-Hecimovich (2013), una parte notable de los cuales se decidieron pensando ya en las elecciones generales de 2013.

10.4.2. Planificación

El fortalecimiento del Estado se ha planteado en estrecha vinculación con la recuperación de su rol como ente planificador del desarrollo. De forma que en el nuevo esquema estatal, la planificación pasa a ser considerada un aspecto esencial con el que se dota al Estado, que ahora adquiere la rectoría en la formulación de políticas, convirtiéndose así en el principal impulsor del desarrollo en el país. Esto contrasta con lo que había sido la tendencia de los años anteriores, durante el periodo de máxima expansión de las políticas neoliberales, en los que el Estado había perdido paulatinamente importancia frente al mercado, tanto en la definición del desarrollo como en su función de asignación de recursos.

De esa forma, la Constitución de Montecristi atribuye al Estado mayores potestades a través de dicha capacidad de planificación, entendida ahora como un aspecto crucial para garantizar “el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución”, propiciar la equidad social y territorial y promover la concertación en base a unos principios de participación, descentralización, desconcentración y transparencia (art. 275, Constitución de 2008).

Dentro del esquema estatal, hay una institución que toma especial importancia en el desempeño de la planificación, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)³⁵². Tal y como se afirma en un documento de producción propia de la Secretaría, su importancia reside en el hecho de que “el Gobierno Nacional se ha propuesto resolver un

³⁵² La SENPLADES se organiza en Subsecretarías Nacionales (acorde a un criterio sectorial), Subsecretarías Regionales (acorde a un criterio territorial) y Entidades Adscritas. Aunque la forma de organización no cambia durante el periodo estudiado, sí varió en el número de órganos de cada tipo así como en las personas que ocupan tales cargos.

problema represado por décadas en el país: poner la casa en orden. Para ello, decidió devolver las funciones claves al Estado, mediante un redimensionamiento de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo” (SENPLADES, s/f: 3).

La Secretaría -que se ubica por encima de los Ministerios y cuyo secretario nacional tiene rango de ministro- está bajo el mando directo del Presidente de la República y, durante el periodo de Gobierno de Correa, más allá de su propia posición en el organigrama, ha ocupado un papel determinante, hasta el punto de que puede considerarse no sólo el brazo derecho del Presidente sino también como verdadera “masa gris” estatal, centro desde donde se piensa el diseño y las funciones del Estado y se formulan las principales políticas y reformas:

“Su misión es diseñar políticas públicas que articulen las perspectivas sectoriales y territoriales, estableciendo objetivos nacionales sustentados en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación. Además, promueve una reforma sostenida, integral y democrática del Estado, potenciando una activa participación ciudadana que contribuya a una gestión pública transparente y eficiente” (SENPLADES, s/f: 4).

Aunque esta secretaría había sido creada con anterioridad, en 2004, sus labores originales poco tienen que ver con las que comienza a adquirir posteriormente, con la llegada de Correa al poder, lo cual está en consonancia con la evolución de la importancia otorgada a la planificación, antes y después. Si bien, tampoco puede considerarse que la SENPLADES sea una institución nueva en la historia país (en cuanto a su naturaleza), puesto que sí existen varios antecedentes institucionales de oficinas que han actuado de forma similar, adquiriendo ese papel de promoción del desarrollo, en especial en periodos en los que el Estado se ha distinguido por su capacidad para la planificación.

Sin duda, el antecedente más importante fue el de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) que, aunque creada en 1954 durante el Gobierno de José María Velasco Ibarra, tomó verdadera relevancia bajo las Administraciones militares, sobre todo a partir de la aprobación del *Plan General de Desarrollo Económico y Social* para el periodo 1964-1973, considerado el primer gran plan nacional de desarrollo del país, y que se caracterizó por tener “una visión de desarrollo con fuerte connotación nacional, pero que no miró el papel de los sujetos y actores locales, sino que puso énfasis en el papel del Estado como motor de desarrollo e impulsor de la industria para satisfacer el mercado interno” (Larrea, 2011: 96).

Con la transición a la democracia y la aprobación de la Constitución de 1979, este órgano fue sustituido por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) que, sin embargo, ya no tuvo las mismas atribuciones y que comenzó a perder influencia en la planificación del país, en consonancia con los cambios que se estaban dando en el Estado. Aunque la aplicación del neoliberalismo fue más tardía en Ecuador que en otros países, el proceso de pérdida de la importancia del Estado que se empezó a dar durante de la década de los ochenta influyó de manera crucial en el debilitamiento de esta oficina.

Fue una década después, en los noventa, cuando la planificación estatal pasó a ser un componente residual. Entonces, se aprobó la Ley de Modernización, en 1993, el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), en 1994, y la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, en 1997, medidas que constataron una tendencia neoliberal que conducía a otro paradigma de desarrollo, en el que se impulsaban procesos de modernización, descentralización, “desinversión”, privatización, concesión y reforma del Estado, de forma que el CONAM se caracterizó, más bien, por ser “la entidad promotora del proceso de privatización” (Verdesoto y Ardaya, 2010: 126).

Con la Constitución de 1998, el CONADE -que todavía existía- fue finalmente reemplazado por la Oficina de Planificación (ODEPLAN), con la que se sustituía la planificación nacional en beneficio de los planes de desarrollo locales diseñados por actores privados y del tercer sector. En 2004, con Lucio Gutiérrez de Presidente, se crea la SENPLADES. Aunque no es hasta la Presidencia de Rafael Correa, cuando adquiere importancia y asume ese rol planificador que, en verdad, no encuentra su antecedente directo hasta esa época del Gobierno militar y la JUNAPLA en la etapa desarrollista de los años sesenta y setenta.

La Constitución de Montecristi concreta la forma que toma la planificación a través del establecimiento de un sistema que denominada Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) con el que -como novedad frente al modelo de la JUNAPLA- se quiere destacar dos elementos nuevos que, de alguna forma, podrían considerarse herencia de los procesos que se han dado en el país durante los años de políticas neoliberales, las dimensiones de la descentralización y de la participación. De manera que se combinan esas dos tendencias políticas, aunque con una clara primacía del componente de la planificación nacional, dentro del cual quedan incluidas las otras dos dimensiones.

Este sistema queda encabezado por el Consejo Nacional de Planificación (CNP), que se considera la instancia más importante y que está presidido por el Presidente de la República y compuesto además por el secretario nacional de SENPLADES, el presidente del Consejo de Educación Superior, siete delegados de los Ministerios³⁵³, cuatro representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados³⁵⁴, y cuatro representantes de la sociedad civil -elegidos conforme a la Ley de Participación Ciudadana-, tal y como se fija en el artículo 23 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).

La principal labor de este CNP es la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por la SENPLADES y a propuesta del Presidente de la República (art. 37, COPFP). Este Plan se considera el principal instrumento político del SNDPP y, muy probablemente, del propio Estado. En dicho documento se incluyen los objetivos estatales en materia de desarrollo, las estrategias de actuación y el diseño de la planificación territorial. Durante el Gobierno de Correa -y en el periodo que comprende la investigación- se han aprobado dos Planes.

El primero, el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Plan para la Revolución Ciudadana*, aprobado en 2007 antes de la Constitución de Montecristi, recogía los aspectos fundamentales del Plan de Gobierno que había presentado el Movimiento PAÍS para las elecciones de 2006, con la idea de concretar las diferentes “revoluciones”³⁵⁵ que allí se habían delineado. Además, en él, se incluía ya la importancia de recuperar una visión del desarrollo impulsada por el Estado, en base a los principios de descentralización, desconcentración y participación que fueron recogidos, posteriormente, en la Constitución en 2008.

Aunque es con el segundo plan, el *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, con el que se dota de verdadera importancia a este instrumento, ya aprobada la Constitución de Montecristi y con el

353 Representación que han ocupado los Ministerios Coordinadores.

354 Un representante por cada nivel de Gobierno territorial. Al no haberse desarrollado aún la circunscripción territorial regional, sólo cuentan con representación los otros tres niveles a través de sus organizaciones: el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador (CONAGOPARE).

355 Se enumeran cinco “revoluciones” que corresponden a: una revolución constitucional y democrática, una revolución ética, una revolución económica y productiva, una revolución social, y una revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana. Para una lectura detallada de tales “revoluciones”, Véase *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://plan2007.senplades.gob.ec>

reconocimiento -al menos nominal- de ese tercer eje del Estado que antes se señalaba, relacionado con el proceso de “descolonización” estatal que, si bien, ya se recogía en parte en el anterior plan, se hacía de una manera más difusa. En ello se fundamenta el cambio de la palabra “desarrollo” por “buen vivir”, con lo que se establece el debate entre el desarrollismo más clásico y otros modelos alternativos relacionados con la construcción de la plurinacionalidad, como aspecto en conexión directa con las demandas de pueblos y nacionalidades indígenas³⁵⁶.

El funcionamiento de la planificación comienza con la definición de los “Objetivos Nacionales para el Buen Vivir” incluidos en el *Plan*³⁵⁷. Tomando tales principios como referencia, la SENPLADES establece tres niveles distintos de agenda, como instrumento básico de planificación y con la intención de determinar cuáles van a ser las prioridades de actuación. En primer lugar, se fija una agenda sectorial³⁵⁸ que tiene como objetivo la coordinación de las políticas de los diferentes ministerios ejecutores, de modo que se puedan orientar las políticas sectoriales específicas que se van a llevar a cabo. En segundo lugar, se trabaja con una agenda territorial, que se corresponde con las zonas de planificación que han sido delimitadas por la Secretaría³⁵⁹. Y, en tercer lugar, se atiende a una agenda para la igualdad³⁶⁰, entendida como una dimensión transversal en atención a aquellos actores sociales que se consideran en una posición de mayor vulnerabilidad³⁶¹, de forma que todas las políticas incluyan un enfoque relacionado al

356 Dicho tema se aborda con mayor profundidad en el apartado dedicado a los cambios estatales en torno a la plurinacionalidad.

357 Según se recoge en el *Plan*, estos objetivos son: 1) Auspiciar la igualdad, cohesión e integridad social y territorial en la diversidad; 2) Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía; 3) Mejorar la calidad de vida de la población; 4) Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable; 5) Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana; 6) Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas; 7) Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común; 8) Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad; 9) Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia; 10) Garantizar el acceso a la participación pública y política; 11) Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible; y 12) Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

358 Según la SENPLADES, “las Agendas Sectoriales constituyen instrumentos de coordinación sectorial que definen las políticas públicas, programas y proyectos emblemáticos a mediano plazo y se establecen como el nexo entre el PND y las políticas de los Ministerios ejecutores y entidades coordinadas” (SENPLADES, 2011: 15).

359 Estas agendas territoriales buscan “coordinar la presencia del Estado, sus acciones e intervenciones en cada una de las zonas de planificación, jerarquizando los principales programas y proyectos sectoriales para hacer más eficiente la acción del Estado” (SENPLADES, 2011: 15).

360 Estas agendas operan En base a un diagnóstico específico a cada enfoque, formulan políticas y lineamientos para la igualdad, a ser transversalizados en la dimensión sectorial y territorial de la planificación, identificando programas y proyectos para la reducción de brechas, así como vacíos en la acción pública” (SENPLADES, 2011: 15).

361 Estos actores se establecen sobre la base de un enfoque que atiende a género, edad, discapacidades, pueblos y nacionalidades y movilidad (SENPLADES, 2011: 30).

impacto que tendrán en dichos actores. A partir del diseño de estas agendas, se fijan unas metas, para cuyo logro se establecen unas acciones concretas, que se traducen en intervenciones³⁶² a través de programas y proyectos, que contarán con un plan presupuestario determinado³⁶³.

Dentro del modelo de planificación, la estructura territorial del Estado adquiere un papel preponderante, tal y como se recoge en la Constitución de 2008, que afirma que “la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados” (art. 241). En consecuencia con este mandato, el *Plan* se formula teniendo en cuenta la primacía territorial, que establece una íntima vinculación entre planificación y territorio, considerando a este último base de las acciones estatales: “Pensar el territorio como el espacio de concreción de la política pública y, a su vez, a las dinámicas territoriales como elementos sustantivos para la planificación pública, es una apuesta y además un gran desafío para el proceso de planificación” (SENPLADES, 2009: 12).

Dicha estrategia territorial se descompone en dos tipos de actuación específicas: por un lado, en un planteamiento basado en la descentralización del Estado a través de distintos niveles de gobierno, según las circunscripciones territoriales definidas en la Constitución; y, por el otro, en la desconcentración hacia el territorio de aquellas funciones ejercidas por las diferentes ramas del Ejecutivo central.

Con la descentralización³⁶⁴ se pretende mejorar “la eficacia y la eficiencia en la aplicación de la política pública” (SENPLADES, 2009: 398), mediante la participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en el proceso de la planificación. De forma que, según se establece en la COPFP, cada uno de esos niveles de gobierno territorial ha de conformar un Consejo de Planificación -podría decirse que reproduciendo a escala el CNP- (art. 28) con el

362 Estas intervenciones se consideran “una respuesta a las causas del problema identificado, y cuando se ejecuten en el territorio deberán responder a las características y particularidades del mismo. Así, las decisiones de dónde y en qué invertir responderán a las necesidades reales de cada lugar, a fin de reducir brechas territoriales e impulsar la equidad territorial en la diversidad, de tal forma que se maximicen los impactos positivos y se optimicen los recursos públicos” (SENPLADES, 2011: 27)

363 En el artículo 96 del COPFP, se establece un ciclo presupuestario obligatorio formado por siete fases: programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento, y clausura y liquidación. La aprobación final de los Presupuestos Generales del Estado se aprobará en la Asamblea Nacional a propuesta del Presidente, tal y como figura en sección cuarta del capítulo cuarto del Título VI sobre Régimen de Desarrollo de la Constitución de 2008 (arts. 292 a 299).

364 El COOTAD define la descentralización como “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados” (art. 105).

principal fin -al igual que a nivel nacional- de participar en la formulación de los Planes de Desarrollo³⁶⁵ y los Planes de Ordenación Territorial³⁶⁶, sin cuya resolución favorable no podrán ser aprobados por el órgano legislativo competente, según el nivel territorial (art. 29.1).

Mientras que la desconcentración responde a “una de las apuestas más fuertes que tiene el Gobierno” con el propósito de “ser más efectivo en el territorio, donde ha existido una ausencia total o parcial del Estado. La idea es institucionalizar la política pública en los territorios” (SENPLADES, s/f: 10). De manera que las entidades nacionales (Ministerios, principalmente)³⁶⁷ trasladen sus servicios hacia las distintas áreas de planificación territorial para la provisión directa de tales servicios a través de sus dependencias en el territorio. Con relación a esta organización de la planificación, la SENPLADES ha establecido tres niveles diferentes de actuación, que no coinciden con la estructura territorial fijada en los GADs pero que tampoco rompen la continuidad territorial de ésta³⁶⁸, compuestos por zonas³⁶⁹, distritos³⁷⁰ y circuitos³⁷¹.

La unidad más relevante es la primera, correspondiente a las zonas de planificación, que responden a un intento de regionalización del país³⁷². De hecho, en un principio, estas zonas

365 Según el COPFP, “son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio” (art. 41).

366 Acorde a la COPFP, “son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo” (art. 43).

367 Los cinco ministerios que el periodo estudiado desconcentraron funciones en la provisión de sus servicios fueron: el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, el Ministerio de Educación; además, también lo hizo la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

368 De forma que ninguno de los niveles administrativos de planificación rompa ninguna de las circunscripciones territoriales establecidas dentro de la estructura de los GADs. Por lo que, por ejemplo, ninguna parroquia, ni municipio ni provincia se encontrará en dos zonas distintas de planificación territorial.

369 Las zonas están “conformadas por provincias, de acuerdo a una proximidad geográfica, cultural y económica. Cada zona está constituida por distritos y estos a su vez por circuitos. Desde este nivel se coordina estratégicamente las entidades del sector público, a través de la gestión de la planificación para el diseño de políticas en el área de jurisdicción” (SENPLADES, 2012: 6).

370 El distrito es “la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos. Coincide con el cantón o unión de cantones” (SENPLADES, 2012: 6).

371 El circuito es “la localidad donde el conjunto de servicios públicos de calidad están al alcance de la ciudadanía, está conformada por la presencia de varios establecimientos en un territorio, dentro de un distrito. Corresponde a la parroquia o conjunto de parroquias” (SENPLADES, 2012: 6).

372 Acorde a la estrategia territorial de la SENPLADES, “La construcción de un nuevo modelo de Estado, con énfasis en una visión del territorio, comprende cinco grandes desafíos asociados a: 1) la territorialización de la política pública para reducir brechas de inequidad y satisfacer las necesidades básicas de los territorios y su población; 2) la planificación y el ordenamiento territorial; 3) el reconocimiento y la actuación de las dinámicas regionales que aporten a la concreción de un nuevo modo de acumulación y (re)distribución para el Buen Vivir; 4) el reconocimiento y fortalecimiento del Estado plurinacional e intercultural; y, 5) el diseño de una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme el rol (re)distributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias”

fueron denominadas por la SENPLADES regiones aunque, finalmente, prefirió cambiarse el nombre con el fin de evitar confusiones con la creación de las regiones como entidad de gobierno dentro del esquema de los GADs (la idea original era intentar lograr una superposición entre descentralización y desconcentración en base a esas regiones). También se decidió ampliar las siete subsecretarías territoriales iniciales³⁷³ a nueve zonas de planificación, al conformar Quito y Guayaquil nuevas zonas independientes.

10.5. DESCOLONIZACIÓN

En un aproximación general, la descolonización remite a la idea de colonialidad formulada por Aníbal Quijano (1992). Como se explicaba en el capítulo 2, el concepto de colonialidad plantea una forma de dominación que va más allá del periodo estrictamente colonial y que pervive -incluso se refuerza- con la constitución de los Estados latinoamericanos, mediante un patrón que se considera producto de la conjunción entre Capitalismo, Modernidad y Eurocentrismo y que da lugar a unas formas de dominación basadas en el control del poder (a través de la raza), del saber (a través de la “razón-colonial”) y del ser (a través de un proceso de jerarquía y “subalternización”). Este patrón es, además, de carácter global debido a la expansión mundial del sistema capitalista, y sirve para clasificar socialmente a la población mediante la noción de clase, que opera como principio articulador de todo este esquema. En consecuencia, la descolonización se plantea en contraposición a la colonialidad y tiene como objetivo la transformación de tal patrón de dominación.

La descolonización tiene un doble origen que se ha dado en paralelo, y que responde tanto a un ejercicio académico (por el que un nutrido grupo de autores ha desarrollado una nueva perspectiva de análisis) como a una práctica derivada de los movimientos sociales y, muy especialmente, del movimiento indígena que, a través de sus acciones y de su paulatina capacidad para articularse y organizarse como sujeto político, ha cuestionado esos patrones de dominación, con demandas de mayor participación e, incluso, mediante la propuesta de alternativas políticas.

(SENPLADES, 2010: 5-6).

³⁷³ Estas regiones se correspondían con: Región 1: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos; Región 2: Pichincha, Napo, Orellana; Región 3: Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza; Región 4: Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas; Región 5: Guayas, Santa Elena, Los Ríos, Bolívar; Región 6: Azuay, Cañar, Morona Santiago; y Región 7: El Oro, Loja, Zamora Chinchipe. Véase: SENPLADES (2012): *La Planificación: un instrumento para consolidar la regionalización*.

En medio de estos dos caminos puede indicarse un precedente, entre la teoría y la práctica, en la obra -que muchos de los autores descoloniales reivindican como una de las principales influencias- de Franz Fanon *Los condenados de la tierra*, en la que ya se da una primera definición de la descolonización:

“La descolonización es el encuentro de dos fuerzas congénitamente antagónicas que extraen precisamente su originalidad de esa especie de sustanciación que segrega y alimenta la situación colonial. Su primera confrontación se ha desarrollado bajo el signo de la violencia y su cohabitación (...) El colono y el colonizado se conocen desde hace tiempo. Y, en realidad, tiene razón el colono cuando dice conocerlos. Es el colono el que ha hecho y sigue haciendo al colonizado. El colono saca su verdad, es decir, sus bienes, del sistema colonial” (Fanon, 1963: 17).

Como se señalaba, por un lado, el concepto tomó forma a través de los estudios elaborados por una serie de autores interesados en las relaciones de poder en América Latina y que, de algún modo, se separaron de la visión estructuralista, intentando dar cabida a nuevas realidades y actores que no encajaban en los esquemas de análisis más tradicionales, considerados demasiado economicistas.

El “giro descolonial” planteado por Walter Dignolo inició un nuevo ámbito de debate -que se prolonga hasta hoy- que invitaba a una reflexión sobre las implicaciones de la colonialidad desde una perspectiva teórica que atiende en mayor medida a las prácticas culturales como fenómeno de explicación³⁷⁴. Acorde a esta óptica, Dignolo (2006) define la descolonización como un proceso en estrecha relación con la mirada constructivista:

“El pensamiento descolonial (...) se constituye pensándose en varias formas semióticas, paralelas y complementarias a movimientos sociales que se mueven en los bordes y en los márgenes de las estructuras políticas (Estado, partidos) y económicas (explotación, acumulación, opresión) pensándose en desprendimiento de la imagen de una totalidad que, como el mundo de *The Truman Show*, nos hace creer que no hay, literalmente, salida. El desprendimiento que promueve el pensamiento descolonial conlleva la confianza en que otros mundos son posibles (no uno nuevo y único que creemos que puede ser el mejor, sino otros, diversos) y que están en proceso de contrucción planetariamente” (Dignolo, 2006: 10).

374 Entre los principales autores vinculados al pensamiento descolonial en América Latina, además de los citados Quijano y Dignolo, destaca la obra de Escobar (1998), Dussel (2003), Lander (2003), Grosfoguel (2006) o Maldonado-Torres (2008), entre otros.

Por otro lado, los movimientos indígenas comenzaron a plantear una serie de demandas políticas que, durante los primeros años de la década de los noventa, alcanzaron mayor nitidez debido tanto a las movilizaciones que protagonizaron durante ese periodo como a la concreción de unas ideas que iban configurando su propio proyecto³⁷⁵. Esos avances iban acompañados por logros políticos y, en la medida en que se conseguían, se abrían nuevos debates e inquietudes desde las organizaciones indígenas, especialmente de Bolivia y Ecuador, en donde buena parte de estos procesos tuvieron su origen. Además, los movimientos de estos países supieron articular hábilmente lo que Postero (2007) denomina “utopías andinas”, a través de un ejercicio de reconstrucción histórica a partir de narrativas culturales propias con el fin de generar unas condiciones necesarias para la resistencia y el cambio.

Dentro de esa noción de descolonización, en lo que se refiere en concreto al Estado, puede entenderse que éste es una construcción de carácter monocultural y uninacional basado en esos principios de jerarquía colonial, cuya configuración implica la exclusión de todas aquellas prácticas que no sean de origen blanco-mestizo, así como la subordinación de las formas políticas de carácter no-liberal a las que sí lo son. De modo que la descolonización se plantea como un ejercicio de transformación del Estado e, incluso, de remoción de buena parte de las estructuras estatales que han sido características desde la fundación de los propios Estados. El politólogo boliviano Luis Tapia, quien ha trabajado de forma extensa y problemática sobre el concepto, considera que:

“La descolonización implica un descentramiento del conjunto de instituciones que organizan y reproducen la condición dominante de una de las culturas (...) El descentramiento no necesariamente implica la eliminación de la presencia de componentes de aquella cultura o conjunto institucional que ocupaba el lugar de lo universal, pero implica un desplazamiento” (Tapia, 2009a: 214).

Al calor de los procesos constituyentes de Bolivia y Ecuador, resulta sintomático que el concepto de la descolonización ha sido debatido con mayor intensidad en el caso boliviano, tanto durante el transcurso de la propia Asamblea como en el ámbito académico, en el que -aparte de Tapia- han sido varios los autores que han trabajado el concepto (Prada, 2010; Rivera, 2010;

³⁷⁵ Este proceso de carácter ideológico y que supuso también un encuentro entre la teoría y la práctica encontró un buen impulso aprovechando el quinto centenario de la conquista española en 1492 y los actos que en relación a ello se organizaron, lo que permitió la creación de espacios de discusión y una mayor visibilización de lo indígena.

Portugal, 2011; Mamani, 2011). Incluso el propio vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera -también académico y miembro del grupo *Comuna-*, ha hecho uso frecuente de dicha idea. Así, por ejemplo, en una entrevista concedida al periódico mexicano *La Jornada* afirmaba que “La descolonización es un proceso de desmontamiento de las estructuras institucionales, sociales, culturales y simbólicas que subsumen la acción cotidiana de los pueblos a los intereses, a las jerarquías y a las narrativas impuestas por poderes territoriales externos” (*La Jornada*, 07/02/2012).

En cambio, en Ecuador, el concepto ha gozado de menor popularidad, lo que ha tenido su reflejo en la propia Constitución de Montecristi, que ni siquiera menciona el término. A pesar de ello, el reconocimiento en el primer artículo del texto de un Estado con carácter intercultural y plurinacional presupone la inclusión de dicha idea ya que, en línea con lo que afirma Walsh (2008), puede considerarse que ambos conceptos son “propuestas, procesos y proyectos de la decolonialidad” (2008: 139).

Por cómo se ha dado su desarrollo tras la aprobación de la Constitución, la interculturalidad ha estado asociada más estrechamente a la estructura institucional del Estado y, en consecuencia, a los procesos de reforma de las instituciones indígenas que ya existían con anterioridad, mientras que la plurinacionalidad se ha entendido más en relación con la estructura territorial y con aquellos aspectos vinculados a la formación de autonomías, los recursos naturales y el derecho de consulta de las poblaciones.

→ El *sumak kawsay* como puntal de la descolonización ecuatoriana

Ha sido otro el concepto, relacionado también con el patrón de dominación que se deriva de la colonialidad³⁷⁶, el que ha ocupado una parte considerable de los debates que se han dado en Ecuador, tanto en el marco de la Asamblea como después. Una discusión que ha girado en torno a la idea del buen vivir o *sumak kawsay*, y que ha conducido a una reflexión general sobre el régimen de desarrollo y sobre el carácter del Estado, así como a cuáles son las implicaciones de tal noción y si conduce o no a un nuevo régimen de postdesarrollo o, más bien, a un modelo de corte neodesarrollista.

³⁷⁶ Walsh (2008) considera que junto a la colonialidad del poder, del saber y del ser, habría que distinguirse un cuarto eje no previsto originalmente por Quijano, y que está en relación con la naturaleza, y la forma de explotación que se ha dado sobre ella.

Al igual que ocurría con la descolonización, este concepto de *sumak kawsay* tiene un doble origen: el surgido con los procesos organizativos y las movilizaciones del movimiento indígena³⁷⁷; y el generado a partir de una discusión académica en varias disciplinas. Ambos ámbitos no constituyen compartimentos estancos sino que, más bien, han mantenido una línea de comunicación, se han entrecruzado y, de ello, han surgido debates que se han dado en paralelo, en la medida en la que el movimiento indígena tomaba fuerza en el país y se agudizaba la crisis del Estado. Esta diversidad provocó lo que Radcliffe (2012) ha descrito como una “compleja genealogía” de un concepto que se nutre de “reflexiones político-intelectuales sobre el desarrollo por sujetos indígenas marginalizados, combinadas de forma selectiva con un programa izquierdista basado en el Estado para una mayor igualdad” (2012: 241).

La participación política del movimiento indígena a través de la CONAIE y Pachakutik supuso un ejercicio de experimentación para los propios indígenas, además de por la cuestión organizativa, también por que se comenzó a trabajar en un programa político. Como parte de ello, se empezó a discutir sobre algunas ideas nuevas que expresasen, de algún modo, el pensamiento de pueblos y nacionalidades.

En ese sentido, un texto de Carlos Viteri sobre el *sumak kawsay*, que comenzó a circular en el año 2000 y en el que se explica la visión indígena del desarrollo en la Amazonía, se ha considerado el primer documento en el que empezó a utilizarse dicho concepto en Ecuador, aunque una idea parecida -el *suma qamaña*- ya se había estado gestando previamente en diversos foros de intelectuales indígenas bolivianos, en los que la cooperación internacional también había estado presente (Altman, 2013: 63).

En el texto, Viteri (2000) afirma que los pueblos indígenas no tienen una noción del desarrollo tal y como se plantea desde la perspectiva occidental y que, en cambio, sí tienen una visión holística, mucho más integral, en la que viven en relación armónica con la naturaleza, idea que define en quichua como *alli kausai*. Luis Macas, uno de los principales teóricos indígenas del país, afirma que el *sumak kawsay* remite, dentro del mundo indígena, a una idea de

³⁷⁷ Como recoge el trabajo de Cortez (2010), aparte de la influencia más directa y clara del movimiento indígena, dicho concepto puede también ser puesto en contextualización con otras experiencias dadas en el país, que van desde el ambientalismo hasta movimientos de mujeres, pasando por la Teología de la Liberación, prácticas afro y ciertas corrientes marxistas, especialmente las más influenciadas por el pensamiento de Mariátegui.

plenitud³⁷⁸:

“El *sumak*, es la plenitud, lo sublime, excelente, magnífico, hermoso(a), superior. El *kawsay*, es la vida, es ser estando. Pero es dinámico, cambiante, no es una cuestión pasiva. Por lo tanto, *sumak kawsay* sería la vida en plenitud. La vida en excelencia material y espiritual. La magnificencia y lo sublime se expresa en la armonía, en el equilibrio interno y externo de una comunidad. Aquí la perspectiva estratégica de la comunidad en armonía es alcanzar lo superior” (Macas, 2010: 14).

Por otra parte, en el ámbito más académico, comenzaron a desarrollarse una serie de discusiones en torno a cuál era la idea del buen vivir y qué implicaciones tiene. Aunque las líneas divisorias entre disciplinas sean ciertamente porosas, se puede identificar tres grandes áreas de debate:

a) una más vinculada a una serie de economistas críticos, que relacionan el *sumak kawsay* con otras corrientes de pensamiento económico global que tienen un importante punto de conexión en la crítica al neoliberalismo, pero que tampoco abogan por el retorno al clásico modelo desarrollista de los años sesenta, que proponen nuevas formas de redistribución y, en general, que centran su reflexión en el planteamiento de un modelo económico alternativo. Entre estos economistas, destaca Alberto Acosta (2008, 2009, 2010), cuya influencia fue clave en la introducción del término en la Constitución de Montecristi, y la producción del uruguayo Eduardo Gudynas (2011, 2011a);

b) una serie de autores más vinculados al pensamiento “decolonial”, en línea con la teoría descolonizadora de Quijano (2012)³⁷⁹ y que, cada uno desde su área de estudios, han planteado el concepto como un aspecto propio de pueblos y nacionalidad indígenas, que supondría una base para la configuración del Estado intercultural y plurinacional. Entre ellos, destacan Pablo Dávalos (2008) -quien fue asesor de la CONAIE-, Catherine Walsh (2010) o el colombiano Arturo Escobar (2010);

378 Macas (2010) expone cómo existen otros términos en quichua que complementan esta idea del *sumak kawsay*, así cita los principios del *randi-randi*, “la concepción y práctica de la vida en reciprocidad” (2010: 14), el *ruray*, *maki-maki*, “organización del trabajo comunitario”, el *ushay*, “la organización social y política comunitaria” (2010: 14-15), y el *yachay*, los saberes y conocimientos colectivos (2010: 15).

379 Para Quijano, el *sumak kawsay* ha de plantearse dentro de una visión más amplia, en relación con las luchas emprendidas por los sujetos subalternos, en la que “el nuevo horizonte de sentido histórico emerge con toda su heterogeneidad histórico/estructural. En esa perspectiva, la propuesta de bien vivir es, necesariamente, una cuestión histórica abierta que requiere ser continuamente indagada, debatida y practicada” (Quijano, 2012: 6).

y c) lo que podría considerarse como “intelectuales de Estado”, personas que han ocupado puestos clave dentro de la Administración (y, más en concreto, de la SENPLADES) y que han trabajado sobre el tema. Desde una óptima mucho más estatista y en diálogo con un planteamiento que oscila entre ideas socialistas y las propias de la Revolución Ciudadana, estos autores han intentado conciliar el modelo de desarrollo con una visión “re-intelectualizada” de la noción del buen vivir. Entre ellos destaca quien fue secretario nacional de SENPLADES, René Ramírez (2010, 2012), así como dos de sus subsecretarios, Ana María Larrea (2010, 2011a) y, en menor medida y con una visión más tecnocrática, Pabel Muñoz (2012).

En reflejo a todas estas tendencias y orígenes, la propia Constitución de Montecristi pone en estrecha relación el *sumak kawsay* con el régimen de desarrollo, que ha de estar orientado a garantizar su realización. De esa forma, el texto constitucional incluye un título específico sobre el Régimen del Buen Vivir (Título VII) -situado justo después del dedicado al Régimen de Desarrollo (Título VI)- que contempla dos dimensiones principales: por un lado, se apela a la plenitud personal y, por el otro, al respeto a la naturaleza, de forma que el *sumak kawsay* incluye una doble visión referida tanto al cumplimiento de derechos humanos (individuales y colectivos) como de los reconocidos a la naturaleza (art. 275, Constitución de 2008).

En lo que se refiere a los derechos, se establece un sistema nacional de inclusión y equidad social, entendido como “el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo” (art. 340), y destinado a “la protección integral” de los habitantes del Estado (art. 341).

Para alcanzar tal fin, se remite a la creación de un conjunto de sistemas especializados que, dentro de ese sistema de inclusión y equidad y acorde a los principios de diversidad y no discriminación, promuevan la igualdad en el ejercicio de derechos³⁸⁰. Además, y en relación a esos principios, el Gobierno aprobó un *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación*

380 En la Constitución se mencionan los sistemas nacionales de protección integral de la niñez y la adolescencia (art. 341), de educación (art. 342), de salud (art. 343), de seguridad social (art. 367), de cultura (art. 377), de comunicación social (art. 384), de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales (art. 385) y de gestión del riesgo (art. 389).

*racial y la exclusión étnica y cultural*³⁸¹, con el objetivo de “eliminar las distintas formas y prácticas sistemáticas de discriminación racial y de exclusión étnica cultural para promover una ciudadanía plural, intercultural e inclusiva a través de las políticas públicas del Estado” (Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, 2009: 5).

En cuanto a la segunda dimensión, la referida a la naturaleza, pueden identificarse tres consecuencias principales:

→ La primera está relacionada con los recursos naturales, que son reconocidos como propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado, y que sólo podrán ser explotados dentro de los principios ambientales que se establecen en la propia Constitución (art. 408).

→ La segunda, con el modelo de desarrollo del país que, precisamente en consecuencia con esos principios ambientales, pasa a ser definido como un modelo sustentable de desarrollo (art. 395) orientado tanto a la conservación de la biodiversidad (art. 400) como al respeto de la diversidad cultural (art. 395), por el que se evite cualquier impacto negativo y, en el caso de que éste surja, se establezcan los medios necesarios de reparación e indemnización (art. 396). En conexión con ello, se prohíben los cultivos y las semillas transgénicas (art. 401) y la actividad extractiva en áreas protegidas y en zonas intangibles (art. 407).

Si bien, hay que matizar que en ambos supuestos se prevén excepciones que sí permitirían tanto la entrada de transgénicos como la explotación de recursos no renovables. Ello se plantea para aquellas situaciones consideradas excepcionales, en las que el Presidente realiza una petición fundamentada a la Asamblea Nacional, que deberá aprobar tal requerimiento y que, en el caso de la explotación, tiene además la potestad de convocar una consulta popular, si lo estima conveniente.

→ Y la tercera, con la participación de la población afectada por las decisiones vinculadas con la política de gestión de recursos naturales, ya sea a través de su inclusión en los procesos de planificación, ejecución y control de las actividades que generen impactos ambientales (art.

381 Dicho Plan se elaboró en relación con los *Objetivos del Milenio* fijados por Naciones Unidas, en el que el Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural y la SENPLADES actuaron como contrapartes nacionales.

395.3), ya sea a través de mecanismos de consulta (art. 398). En relación con este proceso de consulta, se establece que es el Estado el “sujeto consultante” y que toda decisión o autorización estatal sobre el ambiente que pueda afectar a una comunidad, tiene que ser previamente consultada con ella.

La mayor controversia de este proceso está en relación con lo que ocurre si, como resultado de la consulta, la comunidad se opone a la decisión del Estado de ejecutar un proyecto. En ese supuesto, se apela a la “decisión motivada” de la “instancia administrativamente superior” principio que, en último lugar, otorga el poder de decidir sobre un proyecto extractivista al Presidente de la República (art. 398).

Esa relación entre desarrollo y *sumak kawsay* se ha convertido en uno de los elementos más polémicos de los cambios constitucionalizados en Montecristi. Ello se debe a las incertidumbres que se han generado en torno a qué tipo de implicaciones se derivan de la idea del buen vivir y a cuál es la naturaleza de su impacto en el modelo de desarrollo. Una compleja interrelación que ha provocado un intenso debate tanto a nivel teórico como en la práctica, y que se ha caracterizado por sus contradicciones.

El *Plan Nacional para el Buen Vivir* es, como se indicaba, el documento clave y la SENPLADES la institución que, de alguna manera, ha pensado esa relación y ha intentado teorizar sobre ella y diseñar un modelo de desarrollo que incluya ya el *sumak kawsay* como aspecto esencial del mismo, planteando así lo que desde la propia Secretaría se considera una ruptura que llevaría a un nuevo modelo: “La ruptura conceptual con el concepto de desarrollo y el modo de Estado se plasman en una estrategia de largo plazo que busca construir una «biópolis eco-turística», cuyo desafío es concretar un nuevo modo de generación de riqueza y (re)distribución post-petrolera para el Buen Vivir” (SENPLADES, 2009: 11).

Uno de los asesores del Gobierno -preguntado sobre cómo fue la discusión del término en el marco de la elaboración del *Plan*³⁸²- señala que se mantuvo un debate en el que hubo que conciliar varias posturas, no siempre coincidentes, y en el que el elemento indígena estuvo presente, aunque no fue el único:

382 En dicho documento el buen vivir se define como “la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas” (SENPLADES, 2009: 10).

“Hubo que desindigenar la idea del sumak kawsay, articular un imaginario postdesarrollista que viene desde múltiples fuentes. Están expresadas otras corrientes, como el movimiento ecologista, incluso el más urbano. Otra, por ejemplo, de base más marxista, sobre la alineación del trabajo. También otra de matriz de republicana. Se logra conectar varios cauces y corrientes. En esa discusión, sí hay una fuente de pensamiento indígena, claro, pero también hay otras corrientes: feminista, ecologista, democracia participativa... Correa reconoce el término en esa medida” (Entrevista actor estratégico, asesor del Gobierno de Correa)

De tal forma que, de una parte, se recoge en el *Plan* una crítica a las ideas de desarrollo y progreso, asociadas a la Modernidad y al modelo capitalista de Occidente, como principios en crisis:

“El concepto dominante de «desarrollo» ha entrado en una profunda crisis, no solamente por la perspectiva colonialista desde donde se construyó, sino además por los pobres resultados que ha generado en el mundo entero (...) Las ideas dominantes de progreso y de desarrollo han generado una monocultura que invisibiliza la experiencia histórica de los diversos pueblos que son parte fundante y constitutiva de nuestras sociedades” (SENPLADES, 2009: 31).

Y, de otra, se reivindica un nuevo modelo a partir de la recuperación de los planteamientos ancestrales de pueblos y nacionalidades, y se propone una relación armónica con la naturaleza:

“Los pueblos indígenas andinos aportan a este debate desde otras epistemologías y cosmovisiones y nos plantean el *sumak kawsay*, la vida plena. La noción de desarrollo es inexistente en la cosmovisión de estos pueblos (...) El *sumak kawsay*, o vida plena, expresa esta cosmovisión. Alcanzar la vida plena es la tarea del sabio y consiste en llegar a un grado de armonía total con la comunidad y con el cosmos” (SENPLADES, 2009: 32).

Para transitar de un modelo a otro, la SENPLADES presenta una estrategia de largo plazo con la que salir del paradigma clásico de desarrollo hacia lo que -desde la Secretaría- se entiende como un nuevo modelo productivo, con el objetivo último de convertir al país en una “biópolis eco-turística”. Según figura en el *Plan*, el pilar básico de este proyecto es la ruptura del patrón de acumulación que habría caracterizado al país como centro de agro-exportación, primero, y como exportador de petróleo, después, circunstancia que habría perpetuado una situación tanto de subdesarrollo económico como de agresión a la naturaleza (SENPLADES, 2009: 95).

De esa forma, se plantea una estrategia dividida en cuatro etapas y que tiene como principal fin un cambio de la matriz energética que, de manera gradual, permita hacer efectiva esa transición de un modelo a otro.

→ La primera fase se considera “de transición en términos de acumulación” y, paradójicamente, plantea una intensificación de la exportación de bienes primarios “para sostener la economía”, con la idea de se genere así un importante aumento de recursos y que, a partir de ahí, el Estado asuma un papel rector de la economía, al liderar una redistribución estratégica de la inversión pública -que pasa a ser considerado el elemento clave- de manera que ello conduzca a una “sustitución selectiva de importaciones”. Este planteamiento pretende, por lo tanto, generar un tejido industrial nacional que permita sustituir importaciones, además, se señala al sector turístico como otro de los aspectos fundamentales de esta primera fase, a través de un impulso de lo que se caracteriza como “eco-turismo comunitario” (SENPLADES, 2009: 96).

→ La segunda fase se caracteriza por el peso que comienza a tener la nueva industria nacional, que empieza a ganar fortaleza frente a la exportación de bienes primarios, y en el que se “apuntala” la estrategia de “generación de riqueza” mediante la consolidación del “eco-turismo comunitario”. Además, en términos de matriz energética, se apela a un periodo de “superávit” y a la producción y consumo de energía limpia y “bioenergía” (SENPLADES, 2009: 97).

→ La tercera fase es de consolidación, en ella se plantea que la industria nacional no sólo cubra la demanda interna sino que también genere excedentes para la exportación, de forma que esta etapa se caracterice por una sustitución de las exportaciones, donde los bienes primarios pierdan importancia de fonda sustantiva frente a los productos industriales y de valor añadido.

→ La cuarta y última fase está dirigida a estabilizar este modelo y tiene como principal objetivo “el despegue de los bio-servicios y su aplicación tecnológica”. Lo cual convierte en protagonista del modelo de desarrollo del país al “eco-turismo comunitario” y a la transformación de la información que proviene de la biodiversidad en conocimiento, bienes y servicios industriales (SENPLADES, 2009: 97).

Esta estrategia ha suscitado un fuerte debate tanto por su viabilidad como por si el *Plan* supone una ruptura con el paradigma del desarrollo -y un subsecuente cambio de modelo- o si,

en cambio, bajo el discurso del *sumak kawsay*, lo que se propone es, más bien, un modelo de desarrollo que no dista tanto del tipo clásico, y que podría ser considerado como neodesarrollista. A este respecto, en una entrevista con el secretario nacional de la SENPLADES³⁸³, René Ramírez, éste argumentaba que los cambios no pueden darse de inmediato, de ahí la necesidad de plantear una perspectiva de largo plazo:

“En estos años, lo que hemos hecho es una estructura postneoliberal, que falta consolidar. Hemos empezado un capitalismo de Estado y estamos direccionándonos a un capitalismo popular, pero dirigirnos a concretar la sociedad del Buen Vivir llevan mucho tiempo. Especialmente cuando las estructuras estatales, sociales, económicas, políticas han estado enmarcado mucho en esa mirada [capitalista] (...) Es imposible salir de la noche a la mañana de lo que hemos sido en los últimos 20 años. El modo de acumulación tiene que darse en dos esferas diferentes, una en el Estado y otra en la sociedad en general. En la parte del Estado tienes un modelo muy fuerte ligado al extractivismo, que es el petróleo y ahora potencialmente, las minas. Y en la sociedad tienes el modelo primario exportador, dado por lo intensivo en lo agrícola” (Entrevista a René Ramírez, abril 2010)

Esto ha provocado, como señala Escobar (2010), que exista una permanente tensión -no siempre latente- en torno al modelo de desarrollo pensado por la SENPLADES, el proyectado en el *Plan* y la propuesta definitiva de Estado que tiene el Gobierno:

“El caso ecuatoriano nos permite examinar la tensión entre un neodesarrollismo³⁸⁴ y un postdesarrollismo³⁸⁵, mientras que la intención general del proyecto de Correa podría caracterizarse como neodesarrollista, ciertas tendencias en la arena medioambiental y cultural son consideradas como una oportunidad de apertura hacia el postdesarrollismo” (Escobar, 2010: 4).

Para Escobar (2010), esta tensión conduce a un escenario en el que se dibujan dos posibles salidas (que considera potencialmente complementarias pero que estarían en competencia y que, incluso, pueden llegar a ser contradictorias): por un lado, una alternativa modernizadora, “basada en un modelo de desarrollo anti-neoliberal, en la dirección de un post-capitalismo económico y una forma alternativa a la modernidad” (2010:11) y, por el otro, un proyecto descolonizador, “basado en un conjunto de diferentes prácticas (por ejemplo, comunal, indígenas, híbrida y,

383 Cargo que ocupaba en el momento de la entrevista.

384 Por neodesarrollismo, el autor entiende “las formas de entender y practicar el desarrollo que no cuestionan las premisas fundamentales del discurso del desarrollo de las últimas cinco décadas, incluso si se introducen una serie de cambios importantes” (Escobar, 2010: 20).

385 Por postdesarrollismo, entiende “la apertura del espacio social donde esas premisas [las del desarrollo clásico] pueden ser cambiadas, como algunos movimientos sociales están haciendo” (Escobar, 2010: 20)

sobre todo, pluriversal e intercultural), guiado por una sociedad post-liberal (una alternativa a la euro-modernidad)” (2010: 11).

A pesar de que a nivel de Estado predomine la primera, el autor no cree que la segunda esté completamente ausente, aunque sí señala una serie de “problemas persistentes” que impedirían esa “ruptura conceptual”, entre los que enumera: la co-existencia de concepciones contradictorias, la falta de claridad sobre los procedimientos concretos para implementar el *Plan*, la visión general “macro-desarrollista” y la preeminencia de una orientación individualista en contra de las prácticas comunitarias (Escobar, 2010: 23).

Esos problemas han generado diversas críticas desde diferentes sectores -tanto sociales como académicos- que cuestionan el planteamiento del Gobierno y su compromiso con el buen vivir en favor de un modelo de corte neodesarrollista. A ese respecto, Radcliffe (2012) identifica varios de los puntos principales de crítica al Gobierno, que comprenden aspectos tanto de forma como de fondo.

Dentro de los aspectos formales, la autora señala el malestar que generó el “cierre” del debate político sobre el alcance del *sumak kawsay* durante la Asamblea de Montecristi, así como lo que se ha considerado un estilo autoritario y populista por parte del Gobierno de Correa, unos rasgos que habrían minado las posibilidades de acuñar una visión más inclusiva del término. En consecuencia, y como problemas de fondo, ello habría impedido repensar el desarrollo en términos descolonizadores y habría conducido, finalmente, a una interpretación restringida de conceptos como plurinacionalidad, interculturalidad o el propio *sumak kawsay*.

Una circunstancia que -según los críticos- habría provocado una brecha *de facto* entre la “retórica” sobre el buen vivir del Gobierno y su aplicación final, lo cual se vería reflejado en la primacía de un modelo liberal de ciudadanía, y en la excesiva dependencia que existe de la extracción de recursos no renovables como motor del desarrollo (Radcliffe, 2012: 245-246).

Estos problemas de entendimiento habrían generado además frecuentes discusiones dentro de la propia SENPLADES, que no siempre habría sabido cómo analizar y encajar las visiones de pueblos y nacionalidades dentro de su esquema general de Estado. Según Óscar Uquillas, subsecretario de Cambio Institucional, en ocasiones surgieron problemas de comprensión al interior de la Secretaría sobre qué implicaban realmente las demandas indígenas:

“A nosotros nos ha costado entender el alcance del Estado Plurinacional, las lógicas de autodeterminación, el autogobierno, cómo se pueden incorporar estas visiones a las prestaciones de servicios públicos. Hay compañeros que hemos trabajado y trabajan con el Gobierno, y que no han venido de la organización. Es un tema complejo. Hay que entonar el mea culpa porque no hemos tenido la verdadera comprensión del alcance de esto. Por ejemplo, en el tema territorial, hay procesos de disputa, falta de comprensión de lo que estamos pensando nosotros acá. Hay elementos que tienden a politizarse, pero hemos trabajado de la mano con cada uno de los Ministerios, en un relacionamiento activo y dinámico, también con actores en los territorios, con pueblos y nacionalidades” (Entrevista a Óscar Uquillas, septiembre 2012)

Bretón (2013) concluye que, tal vez, la integración del *sumak kawsay* dentro del Estado se ha convertido en discurso funcional que actúa como “dispositivo del poder, de encuadramiento, de administración de poblaciones, con no pocos elementos de continuidad en relación a los modelos que le precedieron” (2013:73). Un elemento retórico del que el Gobierno habría hecho uso como instrumento de legitimación, al proporcionarle una imagen que le da “un barniz de alteratividad discursiva que encubre unas prácticas económicas y un tratamiento real de la diversidad cultural que recuerdan mucho, por paradójico que parezca, a determinados aspectos de los regímenes nacionalistas y tecnocráticos de la década de los setenta” (2013: 73).

En todo caso, el autor considera que, ya sea utilizado por el poder o empleado por lo que denomina posiciones *pachamamistas*, el uso de la idea de *sumak kawsay* “responde, en el mejor de los casos, a una suerte de tradición inventada y, como tal, resignificada en función de las circunstancias y su instrumentalización en manos del poder o como posicionamiento crítico frente al mismo” (Bretón, 2013: 73).

10.5.1. La Interculturalidad

Como se ha relatado, los años de movilización de la CONAIE se tradujeron en una serie de logros institucionales (Macas, 2002) en los que los diferentes Gobiernos fueron aprobando nuevas instancias específicas de participación y autogobierno de pueblos y nacionalidades al interior del Estado. De esa manera, la estructura que se creó durante esos años estaba compuesta por un entramado institucional formado por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidad y Pueblos del Ecuador (CODENPE)³⁸⁶, el Fondo de Desarrollo Indígena del Ecuador (FODEPI)³⁸⁷,

³⁸⁶ Creado por Decreto Ejecutivo en 1998, después de la aprobación de la Constitución de ese mismo año, y en respuesta a los nuevos contenidos que en dicho texto se recogían sobre los derechos colectivos reconocidos a los

y las direcciones nacionales de educación, la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB)³⁸⁸, y salud, la Dirección Nacional de Salud Indígena (DNSI)³⁸⁹.

Si bien, durante el periodo de Gobierno de Rafael Correa, se fue produciendo un cambio del esquema institucional hasta entonces vigente. De forma general, las instituciones existentes comenzaron a perder autonomía para, de modo paulatino, o bien integrarse en otras dependencias estatales -como instancias de menor rango- o bien quedar desplazadas en favor de nuevas instituciones.

Durante el primer año de Gobierno de Correa, y previamente a la aprobación de la Constitución de Montecristi, esta tendencia aún era equívoca, en tanto se fortaleció el rol de las instituciones ya existentes con la aprobación por parte del extinto Congreso Nacional de la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas (LOIPPI) en septiembre de 2007. Esta norma se planteó como una respuesta a las demandas del movimiento indígena, que reclamaba una formalización legal de sus instituciones, de forma que tuviesen cierta unidad, al menos, a través de una regulación común.

Esta ley, fundamentada en el reconocimiento de los derechos colectivos incluidos en la Constitución de 1998, creó de nuevo el CODENPE, el FODEPI y la DNSI -ahora denominada Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas-, instituciones a las que se les reconoce como “entidades de derecho público, con personería jurídica propia y autonomía técnica, administrativa y financiera” (art. 1, LOIPPI), de tal modo que se mantienen las capacidades políticas y los niveles de autonomía ya reconocidos. Dentro de este esquema, se reconoce a los indígenas la capacidad para la gestión de sus propios asuntos así como el nombramiento de sus autoridades, además de la existencia de un Consejo de las

pueblos y nacionalidades.

387 Creado por Decreto Ejecutivo en el año 2000, como un fondo de desarrollo e inversiones para asuntos indígenas, se aprobó como una entidad adscrita a la Presidencia de la República, pero con autonomía y coordinada con el CODENPE y, por lo tanto, de composición mixta entre el Estado y representantes de los pueblos indígenas.

388 Primer gran logro institucional del movimiento indígena, se aprobó en el Gobierno de Rodrigo Borja en el año 1988 mediante Decreto Ejecutivo, tras un acuerdo de las organizaciones indígenas con el Ministerio de Educación. La DINEIB nace, de esa forma, como un subsistema del dicho Ministerio con el fin de planificar, regular, coordinar y ejecutar la educación indígena bilingüe. Sin embargo, en el año 1992 se da un paso más en su autonomía, tras la aprobación -por el entonces Consejo Nacional- de la Ley Reformatoria número 150, en virtud de la cual logra autonomía administrativa, técnica y financiera.

389 Creada por Decreto Ejecutivo en 1999 como una dependencia del Ministerio de Salud Pública pero con autonomía administrativa, técnica y financiera.

Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador que ejerce como “instancia de consulta, coordinación, planificación y rendición de cuentas” de todas estas instituciones (Disposición General Primera, LOIPPI)³⁹⁰.

Sin embargo, y a pesar de la aprobación de la LOIPPI, esta norma hay que entenderla en un contexto en el que, apenas unos meses antes -en marzo de 2007-, se había creado por Decreto Ejecutivo una nueva institución denominada Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Una instancia que tomaría importancia, sobre todo, una vez aprobada la Constitución de Montecristi, y que el Gobierno fundó con la intención de integrar diversas instituciones en una sola³⁹¹, centralizando así la gestión de todas ellas a nivel del Estado central y bajo la supervisión del Ejecutivo (de hecho, tal Secretaria nace adscrita a la Presidencia de la República y con rango de Ministerio, cuyo titular forma parte del Gabinete Ministerial, tal y como se señala en el artículo 1 del decreto):

“Es necesario dotar al Estado de una estructura aglutinadora, ágil y flexible que permita alcanzar una democracia incluyente y participativa, optimizando el uso de los recursos (...) Es política gubernamental agrupar las distintas secretarías adscritas a la misma, con el objetivo de mejorar los niveles de coordinación, de comunicación y sus resultados (...) Es necesario crear una Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana que articule, coordine y conjugue los objetivos principales y específicos de las antes mencionadas organizaciones” (Exposición de Motivos, Decreto Ejecutivo número 133, de 2007).

Este doble movimiento político comenzó a generar tensiones institucionales y un enfrentamiento creciente entre la CONAIE y el Presidente de la República. La CONAIE, que prácticamente había contado con el monopolio de estos espacios frente al resto de organizaciones, interpretó la creación de la Secretaría de Pueblos como un intento del Gobierno por controlar las instituciones en las que pueblos y nacionalidades gozaban de una notable autonomía.

390 Este Consejo está integrado por representantes de los diferentes pueblos y nacionalidades del país, y se constituye como organismo directivo del CODENPE, junto a un Comité Ejecutivo Nacional (integrado por un delegado del Presidente de la República, el secretario ejecutivo del CONDEPE, tres representaciones de nacionalidades de la sierra y uno de la costa y otro de la Amazonía) (art. 2, LOIPPI). Dicho Consejo formulará los lineamientos generales que han de seguir estas instituciones indígenas.

391 Las instituciones que forman parte de la Secretaria de Pueblos, aparte del CODENPE y el FODEPI, son el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral (CODEPMOC), la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE), el Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU) y el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE).

Aunque no fue una medida normativa sino una decisión política del Presidente, la que hizo estallar el conflicto. Teniendo como origen un enfrentamiento personal con Lourdes Tibán, quien había sido secretaria nacional del CODENPE, Rafael Correa decidió suprimir los fondos estatales de la institución y dejarla sin presupuesto, de forma que quedaba limitada solamente a una instancia ejecutora, sin las capacidades de diseño y planificación reconocidas tanto en su decreto de creación de 1998 como en la LOIPPI. Correa justificó su decisión con el argumento de que el CODENPE había terminado por convertirse en un espacio de corrupción de la dirigencia indígena:

“Esta semana se le quitó el presupuesto al CODENPE. ¿Qué es lo que pasa con el CODENPE, señores? No nos engañemos. Esto ha sido una caja chica de esta pobre señora Lourdes Tibán. ¡Doce millones de dólares! Para que esta señora haga campaña política para su esposo, para ella misma. 70% de ese presupuesto está en Cotopaxi, su tierra donde movilizan las comunidades para paros y etcétera. No podemos permitir que se siga manejando la plata del pueblo ecuatoriano de esa forma. El CODENPE ya no tiene razón de ser. Hoy el CODENPE es el botín político de una dirigencia indígena muy pequeña, muy reducida, que lo ha utilizado para sus fines clientelares, para su politiquería (...) No nos engañemos, se ha desperdiciado esa plata a manos llenas (...) El CODENPE debe extinguirse, incluso si no se extingue yo no voy a darle doce millones de euros a esta mujer tan irresponsable como Lourdes Tibán para que siga haciendo politiquería, para que siga generando clientelismo, haciendo un gran daño a las comunidades indígenas” (Rafael Correa, Enlace Ciudadano, 24/01/2009)³⁹².

El CODENPE, que había sido considerado uno de los mayores éxitos institucionales del movimiento indígena, quedó así relegado a un segundo plano frente a la Secretaría de Pueblos. Junto a ello, la constitucionalización de los Consejos Nacionales para la Igualdad (arts. 156 y 157, Constitución 2008) supuso otra fuente de conflicto con el movimiento, ya que desde el Gobierno comenzó a hablarse de una transición institucional que llevaría, en última instancia, a la desaparición definitiva del CODENPE, al ser sus funciones integradas dentro de esta nueva arquitectura institucional.

392 Discurso disponible en línea (Última consulta 08/01/14): http://www.youtube.com/watch?v=zvWBE4I9JvM_

Aunque ya desde 2009³⁹³ este cambio se daba prácticamente por sentado, el detonante llegó en 2012, con la presentación por parte del Presidente de la República de un proyecto de ley referido a la regulación de los Consejos³⁹⁴. Para el secretario nacional del CODENPE, Ángel Medina, este proyecto se elaboró sin contar con la participación de pueblos y nacionalidades y, argumenta, ello se debió al interés del Ejecutivo por suprimir la institución indígena:

“En ese proyecto de ley no se recoge mínimamente el sentir que tiene pueblos y nacionalidades. Más bien aniquila la institucionalidad ganada, inclusive con ley, a favor de los pueblos indígenas, para crear otra en detrimento absoluto de lo que se ha ganado (...) Al Gobierno le interesa desarticular al movimiento indígena para que ya no sean como colectivos sino como individuos. Entonces está a rajatabla contra esto [el CODENPE] y no le da interés a los temas que estamos proponiendo. Según el Gobierno, nuestra institución responde a intereses corporativos, sobre todo a la CONAIE, entonces, hay que aniquilar al CODENPE. Con esa visión del Gobierno no podemos hacer gran cosa” (Entrevista a Ángel Medina, septiembre 2012)

En dicho proyecto, en la disposición derogatoria primera, se establece la derogación de la LOIPPI lo que, a tales efectos, implicaría también la desaparición de las tres instituciones creadas con la norma (el CODENPE, el FODEPI y la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidad y los Pueblos Indígenas). En sustitución a estas instancias, y como desarrollo de lo aprobado en la Constitución de Montecristi, se especifica el procedimiento de creación y la organización que han de tener los Consejos Nacionales para la Igualdad, para los que se prevé tres funciones principales: promover la garantía y protección de derechos; fomentar la igualdad y la no discriminación; y, para conseguir tales fines, constituir órganos de “transversalización” en las políticas públicas, buscando así cierto impacto a través de una práctica de discriminación positiva hacia ciertos sectores de la población considerados vulnerables:

“Los Consejos Nacionales para la Igualdad tienen como prioridad la transversalización de las políticas públicas, étnicas, generacionales, interculturales, de movilidad humana, de discapacidades y de género en todas las entidades ejecutoras y organismos especializados de protección y garantía de derechos en los diversos niveles de gobierno” (Exposición de Motivos, Proyecto de Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad).

393 Véase: “Gobierno y CODENPE coordinan acciones”, *Hoy* (23/07/09). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/gobierno-y-codenpe-coordinan-acciones-359549.html>

394 Proyecto de Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, presentado el 31 de mayo de 2012 en la Asamblea Nacional.

A partir de ahí se prevé la creación de cinco Consejos (de género, intergeneracional, étnico, sobre discapacidad, y de movilidad humana) que se integran dentro de la Función Ejecutiva, con una composición paritaria sociedad-Estado³⁹⁵ y que están presididos por un representante del Ejecutivo designado por el Presidente de la República. En este esquema, el CODENPE se disuelve dentro de uno de los Consejos, el dedicado a los asuntos étnicos, en el que compartiría espacio junto a los representantes de los pueblos afroecuatorianos y de los montubios. Esto supondría la desaparición, como tal, de una instancia de desarrollo propia para los pueblos indígenas, tanto en lo relativo a sus fines (los Consejos están destinados a un ejercicio de “transversalización”) como a sus medios (los representantes indígenas ya no son elegidos a través de sus formas y costumbres sino mediante un concurso de méritos).

Una evolución similar ha tenido otra de las instituciones indígenas más relevantes de las últimas décadas, la DINEIB, que tras una serie de reformas ha perdido importancia hasta quedar prácticamente vacía de contenido, en virtud de un proceso político de recentralización estatal de la educación intercultural, aun en detrimento de la autogestión indígena.

Para Ariruma Kowii, quien ocupó el cargo de subsecretario de Educación de los Pueblos Indígenas en el Ministerio de Educación y a quien el Gobierno de Correa encargó las líneas maestras de dicha reforma, era necesario un cambio en la naturaleza del sistema e integrar la educación intercultural bilingüe dentro del sistema nacional debido, entre otras cosas, a que -según él- la educación se había convertido en un espacio de control por parte de la dirigencia indígena, lo que habría generado vicios en la gestión de la institución:

“Con el Gobierno actual, lo que se plantea es que el sistema no debería estar divorciado de la estructura educativa estatal. Antes los ministros no tenían la autoridad para nombrar a los directores de este sistema, porque eso lo hacía la dirigencia. Por eso, en la reforma, he tenido en contra a la dirigencia y a todos los que durante 21 años venían controlando el sistema intercultural bilingüe. Ingresaron funcionarios, técnicos sin una experiencia educativa, ¿cómo generamos así el cambio? Un 60% de los docentes no sabe la lengua, muchos de ellos tienen además fuertes prejuicios. El sistema tiene que estar articulado al Ministerio en el tema pedagógico, también” (Entrevista a Ariruma Kowii, septiembre 2012)

395 Los miembros son elegidos mediante un concurso de méritos que lleva a cabo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (art. 6, Proyecto de Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad).

En concreto, fue un decreto emitido en febrero de 2009 -y en el contexto de tensión creciente entre el Gobierno y la CONAIE tras la retirada de fondos del CODENPE- lo que avivó el enfrentamiento con la organización indígena. En dicha norma, el Presidente Correa aprobaba una reforma de la educación intercultural que suponía un cambio sustancial de lo que había sido hasta ese momento el sistema de la DINEIB y por la que se creaba un Sistema de Educación Intercultural Bilingüe integrado al Sistema Nacional de Educación, quedando “bajo la rectoría de las políticas públicas del Estado a través de la autoridad educativa nacional” (art. 1, Decreto Ejecutivo 1585, 2009). Es decir, del ministro del ramo.

De tal forma que, dentro de la estructura de este sistema³⁹⁶, la DINEIB se convierte en una instancia más del Ministerio de Educación y el director nacional pasa a ser de libre nombramiento por parte del ministro, al igual que los directores provinciales. Este decreto fue considerado por la dirigencia de la CONAIE un auténtico golpe a su autonomía como organización de pueblos y nacionalidades, mientras que para el Presidente de la República era un ejemplo del rol central del Estado frente al “faccionalismo”.

Sin embargo, la escalada de tensión que se originó con la aprobación del decreto llevó al Presidente a reabrir un diálogo con la dirigencia indígena. Sobre todo, tras la muerte de un profesor shuar, Bosco Wisuma, el 30 de septiembre de 2009, en unas circunstancias no esclarecidas dentro de un contexto de movilizaciones indígenas y enfrentamientos policiales. Semanas después, en diciembre de 2009, y como producto de las negociaciones, Correa aprobó un nuevo decreto con el fin principal de redefinir el mecanismo para nombrar al director nacional y a los directores provinciales de la DINEIB.

Con la nueva norma, los nombramientos pasan a darse a través de un concurso de méritos y oposición mediante una Comisión Calificadora del Ministerio, en la que ministro tiene voto dirimente³⁹⁷. El decreto incluye también una serie de circunstancias inhabilitantes para el cargo, como que no podrán ser designadas para el mismo aquellas personas que hayan sido sancionada por desacato a la autoridad, o que hayan promovido o participado en la paralización

396 Aparte de la DINEIB, las Direcciones Provinciales Interculturales Bilingües, el Sistema está formado por una Subsecretaría de Diálogo Intercultural (como instancia coordinación con las demás instituciones del Sistema de Educación), y una Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (como instancia asesora del Ministerio en asuntos de interculturalidad).

397 Dicha comisión se integra, además de por el ministro o un delegado del mismo, por el secretario de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, el secretario del CODENPE y el director académico de la DINEIB.

“inconstitucional” del servicio público educativo (art.7, Decreto Ejecutivo 196, 2009). Cláusulas que se establecen en un contexto de fuerte enfrentamiento político, en el que la CONAIE había retomado la movilizaciones.

Entre medias de ambas normas, el Presidente había aprobado además, en junio de 2009, otro decreto³⁹⁸ referido a la educación que también generó cierta polémica. A través de un convenio con el Ministerio de Educación, Correa concedía una serie de privilegios a las misiones católicas de la Amazonía por el que se delegaba, entre otras labores, las de carácter educativo. De esta forma se autorizaba a las congregaciones a fundar centros educativos y a presentar sus propios candidatos a docentes (cuyos salarios serían pagados por el Gobierno ecuatoriano). Una medida que contrastaba con las decisiones “centralizadoras” tomadas por el Presidente de la República con respecto a la DINEIB y los pueblos indígenas.

Finalmente, en 2011, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) que terminaba de unificar y regular el sistema de educación. En los principios generales del texto se reconoce, entre otros, a la plurinacionalidad y a la interculturalidad como valores orientadores -“propugnado la unidad en la diversidad”- y se establece un sistema educativo “único, articulado y rectorado por la autoridad educativa nacional, guiado por una visión coherente del aprendizaje y reconoce las especificidades de nuestra sociedad diversa, intercultural y plurinacional” (art. 2., LOEI de 2011).

Tal y como ya se había modificado en los anteriores decretos, la DINEIB se incorpora como una instancia dependiente dentro del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB) a la que la ley no asigna ninguna función específica. Sin grandes variaciones a lo ya establecido, el sistema queda compuesto con la nueva norma por un Consejo Plurinacional (que propone las líneas estratégicas)³⁹⁹, una Subsecretaría del sistema (considerando tales líneas, formula y define la política pública), y un Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales (con fines de investigación), además de por la autoridad educativa nacional y por la DINEIB.

398 Véase Decreto Ejecutivo núm. 1780 de 12 de junio de 2009.

399 Tal consejo está formado por la autoridad educativa nacional, un representante de cada nacionalidad, el subsecretario del Sistema, el director del Instituto y el director de la DINEIB. Los representantes de las nacionalidad se eligen por procesos definidos por éstas, mediante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

A esta regulación, hay que añadir también lo recogido en el reglamento de desarrollo de la ley, aprobado en 2012, y en el que se incluyen dos nuevos aspectos: por un lado -como ya ocurría con los Consejos Nacionales para la Igualdad- se recoge como principio de la política pública la idea de “transversalización” de la interculturalidad, “como eje transversal en el currículo nacional” (art. 244.2, Reglamento General LOEI, 2012); y, por el otro, se establece que es el nivel central de la autoridad educativa nacional (el ministro) quien debe “desarrollar e implementar” el currículo para el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, “el cual debe estar conformado por el currículo nacional obligatorio y componentes específicos relacionados con pertenencia cultural y lingüística de los pueblos y nacionalidades originarios” (art. 245, Reglamento General LOEI de 2012).

10.5.2. La Plurinacionalidad

Como se analizaba, la plurinacionalidad ha sido una demanda histórica de la CONAIE, recogida desde el primer proyecto político elaborado por la organización y que, durante el proceso constituyente, fue uno de los conceptos que mayores controversias suscitó debido a que diferentes actores (incluso al interior del movimiento indígena) entendían de maneras distintas su alcance, además de contar con la fuerte reticencia del Presidente de la República. Al final, el término fue incluido en el texto definitivo de Montecristi, constitucionalizando así la figura del Estado plurinacional.

En términos generales, según sintetizan González y Burguete (2010), la declaratoria de un Estado plurinacional debería de entenderse, al menos, en un triple sentido: a) como transformación sustancial del poder; b) como un aspecto de democratización, que otorgue mayor control a la sociedad sobre bienes y políticas públicas; y, como consecuencia de todo ello, c) como autogobierno territorial, lo que implica tanto el gobierno de aquello referido a los recursos naturales como al manejo de las instituciones locales y sus servicios (salud y educación).

Uno de los componentes clave de la plurinacionalidad es este elemento territorial, que ha terminado por convertirse en principal a medida que ha avanzado el proceso político abierto con la nueva Constitución. Dentro de los objetivos plurinacionales, la autonomía indígena como forma de gobierno y como cambio de la estructura territorial del Estado ha tomado relevancia, tanto por las demandas planteadas por el propio movimiento indígena como por la importancia que el Gobierno le ha dado al territorio en su proyecto político.

En relación a esto último, en una entrevista mantenida con Ana María Larrea, subsecretaria de Reforma Democrática del Estado de la SENPLADES⁴⁰⁰, ésta describe cómo fue el propio Presidente de la República quien dio prioridad al tema del territorio:

“El presidente nos ha dicho, y nosotros lo compartimos con él, que quizá el núcleo duro de la construcción del Estado Plurinacional, o sea, que lo más importante, lo más fuerte programáticamente, es justamente este tema territorial. No es algo que dependa del gobierno nacional, como tal, sino que está, más bien, en la cancha de las nacionalidades y pueblos. Pero sí es una aspiración del gobierno nacional que se empiecen a configurar las circunscripciones y que podamos ir generando esta dinámica territorial del Estado Plurinacional” (Entrevista a Ana María Larrea, abril 2010)

Mientras que por parte de los movimientos indígenas, Burguete (2010) diferencia, de forma general, dos niveles distintos de demanda autonómica. Uno primero en el que la autonomía se entiende como fin, ya sea para la formación de un régimen autonómico “frente” al Estado (como en el caso de los miskitos en Nicaragua o los resguardos en Colombia), o bien para constituirse como parte integrante de un nuevo modelo de Estado (plurinacional, como sucede en Bolivia y Ecuador). Y uno segundo en el que la autonomía es vista como proceso, “esto es como luchas en gramática autonómica, de pueblos y organizaciones que despliegan estrategias para ganar mayores espacios de libertad, de control de territorios, de control cultural y de autogobierno” (2010: 65).

La autora señala además que como reivindicación de fondo de esta demanda autonómica existe un rechazo de pueblos y nacionalidades a ser considerados minorías nacionales dentro del Estado y, en contraposición a ello, se da una búsqueda por el pleno reconocimiento como sujetos con capacidad de autodeterminación en su territorio, mediante formas de co-gobierno, a través de la articulación de tres componentes: “primero, la base jurídico-política de reconocimiento constitucional, que da soporte al derecho a la autodeterminación; segundo, la permanencia de luchas y movimientos indígenas de resistencia, argumentados en gramática autonómica; y tercero, todo ello tejido, sostenido, sobre la base de la reconstitución de los pueblos” (Burguete, 2010: 88).

400 El cargo corresponde al momento en el que se celebró la entrevista.

En Ecuador se ha dado una mezcla de estos procesos. La Constitución de 1998 incluía, por primera vez, el reconocimiento de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTIs) como régimen administrativo (art. 224) y gobierno seccional autónomo (art. 228). Sin embargo, más allá de esa inclusión nominal, el texto no desarrolló ni su contenido ni el medio por el que podrían conformarse. La Constitución de 2008 dio un paso más en ese sentido, al delimitar la formación de las CTIs dentro del marco de organización político-administrativo del Estado y establecer unas pautas de creación.

Sin ánimo de redundar de nuevo en este proceso, en Montecristi se reconoce a las CTIs como regímenes especiales, y el procedimiento para su constitución se inicia con una consulta celebrada en alguno de los niveles de organización territorial del Estado (a excepción de las regiones) que cuente con mayoría de población indígena. Para aprobar una CTI, se requiere un mínimo de dos tercios favorables en dicha consulta, y sus competencias corresponden al nivel de gobierno autonómico en base al cual se constituye (parroquia, cantón o provincia). También se prevé que varias CTIs puedan unirse y formar una nueva, pero siempre dentro de esos tres niveles de organización territorial (art. 257, Constitución de 2008).

Durante el periodo de estudio que abarca esta investigación no se llegó a conformar ninguna CTI, un hecho sintomático que refleja la complejidad que este tema ha entrañado. La creación de autonomías indígenas ha de entenderse además en un contexto más amplio, en relación con otros procesos estatales que han dificultado su desarrollo y que están condicionando los términos tanto del debate como, muy probablemente, del tipo definitivo de circunscripciones que terminará por aprobarse.

Ha habido, por lo tanto, una serie de componentes clave que, dentro del proceso de reforma del Estado emprendido por el Gobierno, han marcado los ritmos -y los límites- tanto de la autonomía indígena como del alcance de la plurinacional, entre los que, a nuestro juicio, destacan tres: 1) la descentralización y el marco de estructura territorial del Estado que se ha desarrollado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); 2) la planificación encabezada por SENPLADES -con una fuerte implantación territorial- así como los procesos de desconcentración y las instituciones que se han aprobado en torno a ello; y 3) la dimensión más estratégica del Estado, referida al control del territorio y de los recursos naturales.

El proceso de aprobación del COOTAD estuvo acompañado de una fuerte discusión debido a los diferentes intereses -no siempre fáciles de conciliar- que había en juego, lo que provocó que los debates se dilataran y que su aprobación definitiva se demorase más de un año⁴⁰¹. Aparte de lo ya establecido en la Constitución de Montecristi (que dejaba ya bastante delimitada la estructura territorial), había que afrontar una negociación entre varios actores: el Gobierno central, los representantes de los gobiernos territoriales⁴⁰² y los pueblos y nacionalidades indígenas (junto a los pueblos afroecuatorianos y los montubios).

Una negociación en la que los parámetros generales tenían que sujetarse, además, a dos grandes directrices: de una parte, había que respetar la unidad del Estado y un principio de equilibrio que había sido planteado como modelo de equidad territorial; y, de otra, se trataba de darle forma y contenido a un proceso de descentralización en base a la creación de unas circunscripciones territoriales con sus respectivos gobiernos autónomos. A ese respecto, Ana María Larrea describe cómo el Gobierno estableció una línea roja sobre el alcance de las autonomías indígenas que, en todo caso, debían respetar el esquema establecido por los GADs:

“Autonomías sí, pero desde esta perspectiva. O sea, tienen la posibilidad de tener un gobierno propio, tienen la posibilidad de definir cómo va a funcionar este gobierno, y tienen unas competencias que son comunes para todos. Es decir, nuevamente mezclamos este tema de la unidad dentro de la diversidad. Entonces, no es que ese gobierno pueda asumir la competencia que ese gobierno decida, no, ese gobierno asume las competencias que están establecidas por nuestra Constitución y dependerá del nivel territorial en el que se encuentre para asumir esas competencias. Entonces, si el nivel territorial es una parroquia, asumirá las competencias que tiene una parroquia en el estado ecuatoriano, vamos, en el estado unitario” (Entrevista a Ana María Larrea, abril 2010)

De hecho, el tratamiento de las CTIs fue uno de los aspectos más polémicos del texto, y no sólo debido a cuestiones de fondo sino también de procedimiento, puesto que para aprobar la nueva norma, había que atenerse al principio de consulta pre-legislativa reconocido por la Constitución a pueblos y nacionalidades en aquellas medidas que afecten el ejercicio de sus

401 El primer debate parlamentario de la Comisión Especializada de Gobierno Autónomos, Competencias y Organización del Territorio se produjo el 29 de julio de 2009; el segundo, del 9 al 11 de marzo de 2010; y su entrada en vigor, el 19 de octubre de 2010, después de que la Asamblea Nacional aprobase la primera versión del texto el 11 agosto de 2010 (con 80 votos a favor, 10 en contra, 30 abstenciones y 2 en blanco), y tras resolver el 21 de septiembre del mismo año, 91 de las 98 objeciones del veto parcial presentado por el Presidente de la República al proyecto.

402 Esto es la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE) y el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador (CONAJUPARE). Además, había que atender las demandas de carácter regional, especialmente, las planteadas con un fuerte contenido autonomista, como era el caso de Guayaquil.

derechos colectivos (art. 57.17, Constitución de 2008). Este requisito había tomado además una especial relevancia por la coyuntura política del momento, marcada por el enfrentamiento entre el Gobierno y la CONAIE, circunstancia que provocó que toda la negociación se diese dentro de ese contexto general de conflicto.

Una disputa que se había avivado por la sentencia emitida por la Corte Constitucional el 18 de marzo de 2010 -a raíz de una demanda presentada por la CONAIE contra la Ley de Minería (cuestión que luego se analiza)-, en la que se declaraba la constitucionalidad condicionada de dicha ley debido al incumplimiento de ese principio de consulta. La resolución llegó justo después del segundo debate parlamentario sobre el COOTAD, lo que situó en primera línea la discusión sobre si el proyecto de ley cumplía o no con tal procedimiento y si era necesario convocar una consulta previa antes de que fuese aprobado por el pleno de la Asamblea Nacional.

Ante esta confusión, el presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos de la Asamblea (instancia donde se debatió el proyecto), el asambleísta por PAÍS Virgilio Hernández, había enviado ya en mayo de 2010 un oficio al presidente de la Asamblea Nacional, Fernando Cordero, en el que relataba los distintos procesos de consulta que, a su entender, la Comisión había puesto en marcha durante la negociación del COOTAD con el fin de cumplir con el requisito de consulta. En el texto, Hernández hacía referencia a procesos directos de consulta a pueblos y nacionalidades, a la participación de la CONAIE y de otras organizaciones indígenas en los análisis de la Comisión, al importante rol desempeñado por asambleístas de Pachakutik (especialmente el de Diana Atamaint), y a procesos de socialización mediante talleres de diálogo en territorios indígenas⁴⁰³.

La recta final para la aprobación y entrada en vigor del COOTAD se caracterizó por tres posturas principales -enfrentadas entre sí- que tuvieron como centro, sobre todo, el tema de la consulta. En primer lugar, estaba la posición de Virgilio Hernández, para quien el proyecto de ley había cumplido con los requisitos necesarios de consulta, por lo que el COOTAD estaba apto para su trámite parlamentario definitivo, sin que hiciese falta organizar nuevos mecanismos consultivos. En segundo, la postura de Fernando Cordero, quien presionó para que los aspectos referidos a las CTIs se excluyeran del COOTAD para evitar, de esa forma, el trámite de la consulta pre-legislativa, que podría demorar su aprobación.

403 Hernández, V. (2010): *Oficio No. AN-CEGADCOT-72-10*. Asamblea Nacional, 19 de mayo de 2010.

Y, en tercero, el movimiento indígena, que había participado en el proceso pero que seguía demandando la necesidad de convocar una consulta, y que también rechazaba la postura de Cordero por considerar que éste pretendía “aislar” las demandas de pueblos y nacionalidades. Además del requerimiento de consulta, la CONAIE planteaba una serie de dudas sobre cómo iba a desarrollarse el posterior proceso de constitución de las CTIs, y criticaba el procedimiento de socialización del proyecto que, en todo caso, sólo se había dado en la Amazonía.

El 11 de agosto, día en el que se aprobó el COOTAD en la Asamblea Nacional, la CONAIE emitió una dura resolución en la que criticaba los intentos de “división y extinción” de los indígenas por parte del Gobierno y, sobre todo, ejercía una fuerte crítica contra Virgilio Hernández, al rechazar lo que definieron como “intromisión, ineptitud y autoritarismo” del asambleísta “por querer pasar como consulta prelegislativa el debate de la fracasada mesa de diálogo entre el Gobierno y CONAIE, sobre la construcción de las CTIS en el marco de la ley orgánica de COOTAD” (CONAIE, 2010)⁴⁰⁴.

Ante esta posición, Hernández reiteraba que los procesos de consulta habían sido debidamente cumplidos y, más en concreto, argumentaba que tanto Pachakutik como la CONAIE y sus tres federaciones habían sido informadas de los acuerdos tomados e invitadas, en varias ocasiones, a participar en ellos, planteando sus propias propuestas. Según Hernández, si esto no se dio, fue por que la dirigencia indígena había optado por no responder al diálogo⁴⁰⁵. En el texto introductorio de presentación del COOTAD, el asambleísta insiste en que la ley sí contó con el consenso necesario, tras un largo proceso de deliberación:

“A lo largo del año de tratamiento de la ley, se efectuaron más de 60 comisiones generales para recibir a diferentes actores políticos y sociales (...) se llevaron a cabo talleres, entre el 4 de septiembre y el 4 de diciembre del 2009, para discutir las Circunscripciones Territoriales Indígenas, Montubias y Afroecuatorianas. Posteriormente, y por el dictamen de la Corte Constitucional del 21 de abril del 2010, los artículos referentes a las Circunscripciones Territoriales fueron sometidos a un proceso de validación en dos encuentros que se organizaron en Quito (el 14 y 16 de julio) y Puyo (30 de julio) con los pueblos, nacionalidades, comunidades y comunas afroecuatorianas,

404 Resolución disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://www.conaie.org/noticias-antiguas/174-asamblea-extraordinaria-de-la-conaie-convoca-a-parlamento-plurinacional>

405 A ese respecto, véase el blog personal del asambleísta (Última consulta 08/01/14): <http://virgiliohernandez.ec/asamblea-wp/?p=2271>

montubias e indígenas, logrando llegar a consensos sobre la normativa ahora en vigencia” (Introducción de Virgilio Hernández al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización).

Si bien, en una entrevista con el propio Hernández, éste reconocía que el diseño final de las CTIs contiene ciertas limitaciones que dejan probablemente insatisfechas las demandas del movimiento indígena. En concreto, Hernández se refiere a los conflictos surgidos para aquellos pueblos y nacionalidades que no logren constituirse en circunscripción territorial indígena:

“Lo que se plantea en el COOTAD es que en estos casos el proceso de planificación sea un proceso obligatorio de parte de las autoridades de los gobiernos autónomos con las autoridades de los pueblos indígenas y que, eventualmente, esas autoridades de los gobiernos autónomos puedan delegarles también la realización de ciertas acciones a las autoridades de los pueblos indígenas, sabiendo que esto quizá no es lo que quieren los pueblos indígenas, pero sabiendo al mismo tiempo, que esto es un avance significativo en relación al a falta de reconocimiento absoluto que en este momento existe” (Entrevista a Virgilio Hernández, abril 2010)

A pesar de las dificultades surgidas, ello no impidió la aprobación definitiva de una ley que, una vez en vigor, ha seguido sujeta a un continuo proceso de propuestas de reforma (VER TABLA 26).

TABLA 26: Propuestas de reformas del COOTAD tras su aprobación, años 2011-2012

| Asambleísta que presenta iniciativa | Tipo de reforma planteada | Fecha de presentación |
|-------------------------------------|----------------------------------|-----------------------|
| César Rodríguez (Alianza PAÍS) | Ley Reformatoria | 10/03/2011 |
| Alfredo Ortiz (Independiente) | Ley Orgánica Interpretativa | 07/04/2011 |
| Cléver Jiménez (Pachakutik) | Ley Reformatoria | 10/05/2011 |
| Magali Orellana (Pachakutik) | Proyecto de reforma de artículos | 26/09/2011 |
| Mary Verduga (Alianza PAÍS) | Ley Orgánica Reformatoria | 14/12/2011 |
| Paco Fierro (PSP) | Ley Reformatoria | 26/04/2012 |
| Lourdes Tibán (Pachakutik) | Ley Orgánica Reformatoria | 03/05/2012 |
| Marco Murillo (Amauta Yuyai) | Ley Reformatoria | 10/05/2012 |
| Gerónimo Yantalema (Pachakutik) | Ley Reformatoria | 10/05/2012 |
| Ramiro Terán (MPD) | Ley Orgánica Reformatoria | 29/05/2012 |
| Marco Murillo (Amauta Yuyai) | Ley Interpretativa | 04/07/2012 |
| Ramiro Terán (MPD) | Ley Orgánica Reformatoria | 30/08/2012 |
| Fernando González (Independiente) | Ley Orgánica Reformatoria | 29/11/2012 |
| Luis Morales (PRIAN) | Ley Orgánica Reformatoria | 04/12/2012 |

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Asamblea Nacional.

De manera general, el aspecto más controvertido del contenido del COOTAD ha sido la combinación entre los principios de descentralización y autonomía y, sobre todo, el alcance de esta última dentro de la estructura territorial planteada con la primera. En un plano más teórico, para González (2010), el primero de estos principios -la descentralización- se encuentra vinculado a una serie de criterios que buscan la eficiencia, la mejor provisión de servicios públicos y la participación y el desarrollo a nivel local, de forma que “no necesariamente implican el reconocimiento o la creación de jurisdicciones étnicas territoriales, sino que proponen un ensamblaje de acciones de políticas públicas desde el Estado y sobre su organización política-administrativa ya constituida” (2010: 38). Mientras que el segundo -la instauración de autonomías- se refiere al cumplimiento de derechos colectivos y al ejercicio de autogobierno indígena a partir de sus propias formas de organización política, económica, social y cultural.

Más en concreto, en el COOTAD, la descentralización implica la transferencia “obligatoria, progresiva y definitiva” de competencias y recursos desde el Gobierno central a los GADs (art. 105), mientras que la autonomía (a nivel político, económico y administrativo) es la “capacidad efectiva” de esos gobiernos para regirse a través de normas y órganos de gobiernos propios. En ese esquema ha de darse el desarrollo de las CTIs (reguladas en el Capítulo II del Título IV del Código), cuya constitución se fundamenta en “la libre determinación” de pueblos, nacionalidades y comunidades para “la aplicación particular de los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, los usos y costumbres, así como los derechos colectivos” y que, en todo caso, debe respetar tanto la forma como el fondo de esa estructura territorial: tienen que darse dentro de la organización político-administrativa del Estado, y con las competencias del nivel de gobierno autónomo correspondiente (art. 93).

A partir de ahí, se inició el debate sobre una serie de cuestiones que provocaron una fuerte discusión sobre las implicaciones y los posibles límites de las CTIs, aspectos que había que definir y que no siempre resultaron de fácil acuerdo como: las circunscripciones con población indígena que no logren constituirse en regímenes especiales; el hecho de que no todos los pueblos y nacionalidades tienen continuidad territorial dentro del esquema estatal de los GAD; la propiedad de tierras y territorios de carácter ancestral; o las circunstancias particulares de ciertas áreas más sensibles, ya sea por tener pueblos en aislamiento voluntario o por ser zonas naturales protegidas. A ese respecto, Luis Maldonado expresa su preocupación sobre las consecuencias que este diseño podría acarrear:

“Entiendo que hay dos grandes problemas. La primera cuestión es que no hay un cambio real, porque no se reconocen los territorios indígenas, se habla de autonomía pero no está planteada sobre sus propios territorios. Un ejemplo de ello, es el caso del pueblo de Otavalo, que está dividido en más de 20 parroquias y en 3 cantones. A partir de lo establecido en el COOTAD, nosotros no podemos reconstruir ese territorio originario de Otavalo, dividido desde época colonial. La posibilidad que tenemos, por tanto, es hacerlo a nivel de parroquia o de cantón. Sin embargo, con esto no se podría ejercer la jurisdicción propia de los territorios de los otavaleños. En segundo lugar, se requiere la cuestión del plebiscito, tiene que lograrse que dos terceras partes lo apoyen. Esto es de los niveles más altos de consenso, además la consulta está mediada por la Corte Constitucional, la Asamblea Nacional y el Presidente de la República, ¡Eso no se va a poder lograr nunca!” (Entrevista a Luis Maldonado, septiembre 2012)

En todo caso, y más allá de la ulterior implementación, algunos de los principios recogidos en el texto final del COOTAD fueron bastante favorables a las demandas autonómicas del movimiento indígena en tanto que se reconoció que a) en aquellas circunscripciones en las que

no se constituyan CTIs, pueblos y nacionalidades podrán ejercer sus derechos colectivos de la misma forma (art. 97); b) las nacionalidades separadas territorialmente “se integrarán en el sistema de gobierno de la nacionalidad o pueblo correspondiente para el ejercicio de los derechos colectivos sobre la totalidad de sus comunidades” (art. 97); c) tendrán “la propiedad imprescriptible” de sus tierras comunitarias, consideradas “inalienables, inembargables e indivisibles” y la posesión de territorios y tierras ancestrales, adjudicadas gratuitamente (ar. 103); y d) el territorio de los pueblos en aislamiento voluntario es “de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva” (art. 101), y las áreas naturales protegidas son administradas de forma comunitaria por las comunidades, pueblos y nacionalidades que las ocupen, aunque “en concordancia con las políticas y planes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas” (art. 100).

Otro de los procesos clave para entender el contexto en el que se ha dado la negociación sobre autonomías indígenas es el relacionado con la planificación y la orientación programática establecida por el *Plan Nacional para el Buen Vivir*. Como antes se analizaba, junto al esquema de descentralización diseñado por el COOTAD, se dio en paralelo otro proceso de desconcentración, mediante la instauración por la SENPLADES de zonas, distritos y circuitos de planificación territorial.

Más en concreto, el Objetivo número 8 del *Plan* se dedica a pueblos y nacionalidades indígenas, y tiene como fin “afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad” (SENPLADES, 2009: 297-301). Acorde a la versión facilitada por varios de los informantes que participaron en la elaboración del *Plan*, dicho apartado fue planteado en base al trabajo elaborado por varias consultoras que se habían dedicado durante años al diseño de proyectos territoriales de desarrollo y etnodesarrollo en la Amazonía.

Dentro de este marco, hay una institución que va a tomar una especial importancia para la implementación de las CTIs: el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE). Durante el periodo de Gobierno de Rafael Correa estudiado, esta instancia se convirtió en el principal actor estatal involucrado en el desarrollo de la autonomía indígena en territorio amazónico (zona del país donde se ha impulsado con mayor fuerza este proceso).

El ECORAE fue creado en 1992 bajo la Administración de Rodrigo Borja⁴⁰⁶ con la intención de gestionar un “Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico”, financiado con los ingresos provenientes de un impuesto sobre cada barril de petróleo producido en la región y comercializado tanto en el mercado nacional como internacional⁴⁰⁷. Se designó a la petrolera estatal PETROECUADOR encargada de depositar en dicho fondo el monto total por mes y al ECORAE, su distribución entre los distintos actores (organismos seccionales, organizaciones indígenas de la región, y otras entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales) que son los que se encargan de la ejecución de los proyectos, destinados principalmente a infraestructuras. La idea con la que nació este modelo fue, por lo tanto, revertir una parte del dinero del petróleo extraído en la Amazonía en la propia región mediante la construcción de obra pública. En su modelo inicial se estableció además que el ECORAE debía actuar en coordinación con el CONADE en el diseño y realización de programas de ecodesarrollo.

Si bien, es con Rafael Correa cuando el ECORAE toma mayor importancia, sobre todo en el contexto de los dos procesos a los que se hacía referencia: la planificación del territorio y la implantación de las CTIs. A través de dos cambios normativos aprobados en 2008, el Presidente de la República introduce una serie de modificaciones que van a dotar de un nuevo perfil a la institución. Con el primero⁴⁰⁸, se impulsa la importancia del ECORAE a través de un aumento sustantivo de los fondos con los que dicha instancia va a contar. Para ello, se creó de nuevo el “Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico”, y se fijó una nueva cantidad de ingresos por cada barril de petróleo, establecido ahora en un dólar, que PETROECUADOR seguiría ingresando mensualmente a dicho fondo.

Con el segundo de los cambios⁴⁰⁹, se integra al ECORAE dentro del Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural -con el que ha de coordinar su Plan Operativo Anual- y sus funciones pasan a estar orientadas en relación a las metas establecidas por la

406 Mediante la Ley 010 Creación del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico. Registro Oficial 30, 21/10/1992.

407 Según se establece en la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, Registro Oficial 222, 01/12/2003, el Fondo se “alimentará con los ingresos provenientes del impuesto equivalente a US\$0,06, por cada barril de petróleo (...) A partir de 1993, el mencionado impuesto se incrementará US\$0,01 por año, hasta alcanzar el equivalente de US\$0,10 por barril de petróleo. Este incremento se realizará el primero de enero de cada año” (art. 1).

408 A través de la entrada en vigor de la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, aprobada por el extinto Congreso nacional, que sustituye a la anterior norma de 1992.

409 Con la aprobación del reglamento de desarrollo de la ley, mediante el Decreto Ejecutivo núm. 1053. Registro Oficial 352, 04/06/2008.

SENPLADES -con la que ha también de coordinar su actividad-, priorizando proyectos a partir de lo aprobado previamente por la Secretaría. Lo más significado de este cambio es la importancia política que adquiere la institución como entidad planificadora en la Amazonía:

“Es necesario que el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, ECORAE, se constituya no sólo en el organismo coordinador de las respectivas políticas, sino también en el ejecutor directo de los proyectos de desarrollo regional en las áreas de transporte aéreo de acción cívica y ambulancia aérea, transporte fluvial, constitución y desarrollo de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, superando de este modo la situación actual, en la cual se ha limitado a financiar pequeños proyectos desarticulados, sin incidencia a nivel regional y con escaso o ningún impacto” (Considerando del Presidente de la República, Decreto Ejecutivo 1053, Registro Oficial 352 de 4 de junio de 2008).

De esta forma se produce un cambio en la naturaleza y las funciones del ECORAE, al que también se otorga la capacidad ejecutora de los programas de desarrollo (en sustitución de los actores administrativos, políticos y sociales del territorio) con la intención de plantear infraestructuras de mayor alcance, y se le asigna además la iniciativa para la implementación de las CTIs.

Junto a estas modificaciones legales, hubo otro movimiento político significativo: el nombramiento del director del ECORAE. Correa encargó la dirección a Carlos Viteri Gualinga, líder sarayacu con una dilatada experiencia. Durante su juventud, Viteri había sido un notable activista en contra de la penetración de las compañías petroleras en la Amazonía. Además, provenía de una familia con un marcado pasado de luchas (sus hermanos Alfredo y Leonardo participaron en la formación de la OPIP y de la CONFENIAE) y, como antes se exponía, fue uno de los primeros teóricos a nivel académico del concepto de *sumak kawsay*. La elección de Viteri tampoco era azarosa en relación a la coyuntura del país en ese momento. En un contexto de tensiones crecientes entre el Gobierno y la CONAIE, no puede pasar desapercibido el hecho de que Viteri es primo de la ex constituyente por PAÍS Mónica Chuji y, sobre todo, del entonces presidente de la CONAIE, Marlon Santi⁴¹⁰.

410 Para una lectura detallada del perfil de Carlos Viteri, véase el reportaje publicado en el diario *El Comercio*, “Carlos Viteri, el activista que se oponía al petróleo”, 23/09/2013. Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

http://www.elcomercio.com/politica/CarlosViteri-ComisionBiodiversidad-Asamblea-Ecuador-Yasuni_ITT_0_998300202.html

Con este escenario, el ECORAE se convirtió en el actor estatal clave del proceso de conformación de las CTIs en territorio amazónico. De hecho, la institución inició una ronda de diálogo con las diferentes comunidades, y lo hizo de manera directa, trasladando para ello sus efectivos al territorio y negociando sin mediaciones con la población y las bases locales. De ese proceso negociador, la institución firmó entre septiembre y octubre de 2011 una serie de convenios de colaboración con varios actores de distintas comunidades, pueblos y nacionalidades para la implantación de las CTIs (VER TABLA 27). En dichos acuerdos, se estableció que el ECORAE ayudaría a los actores sociales a la constitución de las circunscripciones a través de su asesoramiento técnico y político y, sobre todo, mediante ayudas financieras⁴¹¹.

TABLA 27: Convenios firmados por el ECORAE para constitución de CTIs

| Pueblo / Nacionalidad | Objetivo | Fecha |
|--|--|--------------|
| Kichwas de Loreto (OCKIL) | Estatutos para la constitución de CTI | 23/09/2011 |
| Kichwas de Arajuno (Kuraray-Likino) | Estatutos para la constitución de CTI | 27/09/2011 |
| Nacionalidad Achuar del Ecuador (NAE) | Estatutos para la constitución de CTI | 27/09/2011 |
| -Nacionalidad Waoraini del Ecuador (NAWE) -Nacionalidad Shiwiar del Ecuador (NASHIE) -Nacionalidad Andoa de Pastaza del Ecuador (NAPE) | -Estatutos para la constitución de CTI -Estatutos para la constitución de CTI y Planes de Vida -Estatutos para la constitución de CTI y Planes de Vida | 18/10/2011 |
| Federación Evangélica de la Nacionalidad Kichwa de Napo (FENAKIN) | Estatutos para la constitución de CTI | 20/10/2011 |
| Nacionalidad Shuar del Ecuador (NASHE) | Estatutos para la constitución de CTI | 25/10/2011 |
| Federación Indígena de la Nacionalidad A' Cofan del Ecuador (FEINCE) | Fortalecimiento institucional | 26/10/2011 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del ECORAE.

Aunque, como antes se apuntaba, no se llegó a conformar ninguna CTI, dos han sido los procesos más avanzados para constituir una, el del cantón de Loreto en la provincia de Orellana, y el de Arajuno en Pastaza, ambos relacionados con pueblos kichwas. En un principio, de hecho, pareció que el proceso organizativo de Loreto terminaría con la constitución de la primera CTI del país ya que, en septiembre de 2011, el ECORAE había apoyado el proyecto presentado por la

411 A este respecto, véase “ECORAE avanza en el el proceso de los CTIs”, *Ecuador informativo.net* (18/01/12). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://www.ecuadorinformativo.net/2012/01/ecorae-avanza-en-el-proceso-de-los-ctis.html>

Organización de Comunidades Kichwas de Loreto (OCKIL) con una cantidad de 116.471 dólares⁴¹² y, tres meses más tarde -en diciembre-, se celebró también allí la primera asamblea sobre construcción de CTIs⁴¹³.

Tanto el proyecto como los estatutos llegaron a estar bastante avanzado. Incluso, se preveía acudir al Consejo Nacional Electoral para solicitar la convocatoria de una consulta popular sobre la formación de una CTI cantonal. Sin embargo, dicho proceso fue finalmente paralizado. Ello se debió a que, tal y como algunos informantes han relatado para esta investigación, la propuesta de CTI fue presentada por cinco parroquias de mayoría kichwa, iniciativa que contó con el rechazo del municipio de Loreto. De forma que, al enterarse de la propuesta, las autoridades municipales comenzaron una campaña en contra de la CTI, hasta el punto de que se acabó formando un comité de defensa por la institucionalidad del cantón, en un territorio con un notable asentamiento de colonos (sobre todo, de colombianos) y con importantes intereses petroleros.

El otro proceso inconcluso de constitución de CTI fue el desarrollado en el cantón de Arajuno, en Pastaza. Un proyecto que había sido, además, impulsado por el Gobierno nacional, que tenía especial interés en constituir una circunscripción territorial indígena en dicho territorio debido al carácter estratégico de una zona sensible por ser tanto frontera étnica como ambiental (puerta de entrada al parque natural del Yasuní, ente otras cosas). Hubo dos hechos significativos al respecto, que ayudaron a generar las condiciones propicias para la creación de una CTI. El primero se dio con la inauguración de un puente sobre el río Tuishkakhi, entregado en diciembre de 2010 por Carlos Viteri a las comunidades de Likino y Atakapi, con el fin de promocionar el turismo en la zona⁴¹⁴. El segundo, un mes después, con la adjudicación por parte del Ministerio de Agricultura de casi 200.000 hectáreas a los kichwas de Causai Sacha⁴¹⁵, en un

412 Véase “ECORAE financiará comunidades kichwas de Loreto para construir CTI”, *Ecuador informativo.net* (28/09/11). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.ecuadorinformativo.net/2011/09/ecorae-financiara-comunidades-kichwas.html>

413 Véase “Asamblea de CTI y reunión preparatoria”, *Diario Centinela* (14/12/11). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.diariocentinela.com.ec/asamblea-de-cti-y-reunion-preparatoria/>

414 Véase “ECORAE entregó Pastaza dos obras a favor del turismo y las comunidades”, *El Ciudadano* (16/12/10). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=19671:ecorae-entrego-a-pastaza-dos-obras-a-favor-del-turismo-y-las-comunidades-&catid=1:archivo&Itemid=103

415 Véase “Presidente Correa solemnizó entrega de tierras en Arajuno”, *Puyo Gaceta.com* (02/02/11). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

acto simbólico al que acudió el propio Presidente de la República⁴¹⁶.

Según fuentes consultadas, los principales beneficiarios de esta última entrega -en un territorio sin apenas población- fueron familiares de Carlos Viteri. En todo caso, el proyecto también fue finalmente paralizado debido -según las mismas fuentes- a las tensiones que surgieron entre los kichwas, mayoritarios en la zona, y el resto de pueblos y nacionalidades que la habitan. Una circunstancia que, a expensas de un acuerdo territorial (en un territorio donde también hay colonos), abrió un conflicto entre nacionalidades⁴¹⁷.

En el marco del diseño estatal de las CTIs, hay un tercer elemento que también ha influido en el planteamiento de las autonomías territoriales, y que tiene relación con los intereses estratégicos del Estado, lo que ha supuesto un férreo control sobre determinados territorios debido a su importancia como polo de desarrollo socio-económico o bien, a cuestiones de seguridad y defensa. A consecuencia de ello, se han creado nuevas instancias estatales que, en coordinación con la SENPLADES y con otras instituciones de planificación como el ECORAE, se constituyeron con la misión de reforzar la presencia del Estado en el territorio mediante inversión pública y con la subsiguiente implementación de proyectos de desarrollo, principalmente, a través de la dotación de infraestructuras.

Este entramado institucional ha generado, en ocasiones, problemas de coordinación entre los diferentes organismos existentes, debido al solapamiento de sus actividades. Incluso, dentro de la SENPLADES, ha habido visiones críticas acerca de tal esquema, como se desprende de las palabras de Pabel Muñoz, subsecretario general de Democratización del Estado⁴¹⁸:

“El ECORAE, casi que es una estatua del pasado. Llega el momento de su desaparición o, al menos, la fusión con Ecuador Estratégico. Tampoco nos deja muy contentos esta empresa pública, que distribuye regalías del petróleo. Nosotros vemos a la Amazonía a partir de tres cosas: como planificación, como coordinación y como ejecutor. No tiene sentido que existan SENPLADES y ECORAE, siendo este último un comité ad hoc, y menos ECORAE y Ecuador Estratégico, los dos no

http://www.puyogaceta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=196:presidente-correa-solemnizo-entrega-de-tierras-en-arajuno&catid=3:politica&Itemid=2

416 Véase el vídeo promocional del ECORAE. Disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://www.youtube.com/watch?v=-oiAhImW4KI>

417 Enclave estratégico ubicado al noreste de Pastaza, la mayoría de la población indígena en esta zona es Kichwa (86%), seguida de los Huarani (10%) y los Shuar (4%)

418 El cargo corresponde al momento en que se celebró la entrevista.

pueden estar. ECORAE no ha tenido los logros esperados para cambiar la perspectiva de desarrollo. Una figura como Ecuador Estratégico tiene más posibilidades de seguir funcionando, pero que no opere como un “Papa Noel” en el territorio, bajo la lógica de las petroleras” (Entrevista a Pabel Muñoz, septiembre 2012)

En todo caso, y en relación con el primer aspecto estratégico, se creó en 2011 la empresa pública Ecuador Estratégico⁴¹⁹, con el fin de generar polos de desarrollo en aquellas comunidades ricas en recursos naturales, a partir de la inversión de un porcentaje determinado de lo obtenido por la extracción de éstos:

“Es política del Gobierno Nacional potenciar la redistribución de la riqueza nacional y acercar el desarrollo de los ciudadanos a través de la ejecución de programas y proyectos para dotar de infraestructura, equipamiento y servicios a las zonas en cuyo territorio se encuentran los recursos naturales no renovables o se desarrollan actividades relacionadas con los sectores estratégicos, haciendo de estas comunidades las primeras beneficiarias de las riquezas petroleras, mineras y naturales en general” (Considerando del Presidente de la República, Decreto Ejecutivo 870)

Aunque fue con un decreto posterior⁴²⁰, con el que se dio el mayor impulso a Ecuador Estratégico, debido a una redefinición de sus funciones y a la enumeración de las fuentes de recursos a través de las cuales puede financiarse. Sobre las funciones, pasa a considerarse una instancia planificadora con capacidad para “financiar, elaborar y ejecutar planes, programas o proyectos productivos, de inversión social o desarrollo territorial” (art. 12, Decreto Ejecutivo núm. 1135), ya sea de forma directa o a través de los distintos niveles de los GADs que serían, en ese caso, los encargados de la ejecución de los programas de desarrollo.

Sobre la financiación, se incluye en la norma las diferentes vías por las que la empresa puede obtener recursos económicos, en consonancia con lo ya establecido en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de Minería. De ese modo, se señalan cuatro fuentes de ingreso (a partir de actividades de extracción y explotación de recursos naturales, de forma que se destine obligatoriamente una parte del dinero obtenido a proyectos de inversión social o de desarrollo territorial): a) el 12% de las utilidades generadas por los operadores hidrocarburíferos o mineros (el 5% en el caso de la pequeña minería); b) el 60% de las regalías provenientes de la industria

419 Su creación se oficializó con la emisión del Decreto Ejecutivo núm. 870. Registro Oficial 534, 14/09/2011. Norma que definió a la empresa como entidad adscrita al Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, fundada en base al principio constitucional del buen vivir.

420 Decreto Ejecutivo núm. 1135. Registro Oficial 699, 09/05/2012.

minera; c) el 3% de las ventas de los minerales explotados en virtud de un contrato de prestación de servicios mineros; y d) los excedentes que generen las empresas públicas que operen con sectores estratégicos.

En cuanto a su funcionamiento, el ámbito de actuación de Ecuador Estratégico se circunscribió a once provincias del país en donde se dan actividades extractivas y en las que, desde su creación en 2011 (para el periodo 2011-2013), se aprobaron 908 proyectos -la mayoría de ellos destinados al desarrollo de infraestructuras de telecomunicaciones y electrificación (el 60%)- que contaron con un presupuesto total de 671 millones de dólares (VER TABLA 28).

TABLA 28: Alcance del Plan Ecuador (periodo 2011-2013)

| Provincia | Número de Proyectos | Costo |
|--------------------------------|---------------------|-----------------------|
| Orellana | 134 | 112.220.720,62 |
| Sucumbíos | 159 | 99.852.290,79 |
| Esmeraldas | 26 | 88.985.560,20 |
| Napo | 95 | 79.619.785,78 |
| Zamora Chinchipe | 158 | 68.237.294,05 |
| Manabí | 83 | 56.879.980,93 |
| Pastaza | 66 | 40.799.492,24 |
| Morona Santiago | 63 | 40.524.880,23 |
| Azuay | 96 | 31.036.583,53 |
| El Oro | 15 | 29.857.631,00 |
| Santa Elena | 8 | 6.563.900,98 |
| Varias | 1 | 4.950.495,05 |
| Administración y Fiscalización | 4 | 11.689.212,20 |
| Total general | 908 | 671.217.827,61 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ecuador Estratégico.

Mientras que para la planificación general de las actuaciones de la empresa, se ha diseñado un mapa territorial en el que se define una serie de proyectos considerados estratégicos -un total de 22, clasificados en tres niveles distintos de prioridad- y que responden a actividades relacionadas con la minería, los hidrocarburos y las hidroeléctricas (VER TABLA 29).

TABLA 29: Proyectos de Ecuador Estratégico

| Proyecto | Actividad | Empresa | Monto | Comunidad |
|------------------------|-----------------|--|---|---|
| PRIORIDAD 1 | | | | |
| Pañacocha | Petrolera | Petroamazonas | 24.000 barriles diarios | Pañacocha, Pukapeña, Playas del Cuyabeno |
| Fruta del Norte | Minera | Kinross (Canadá) | Inversión estimada de 1.000 mill. de \$ | Encuentros, El Zarza |
| Mirador | Minera | Ecuacorriente (China) | Inversión de 846 mill. de \$ | Tundayme |
| Río Blanco | Minera | International Minerals Corporation (Canadá) | Inversión de 122 mill. de \$ | Río Blanco, Cochapampa |
| Bloque 21 | Petrolera | Petroamazonas | - | Chonta Punta |
| Campo Libertador | Petrolera | Petroecuador | - | Pacayacu |
| Campo Auca | Petrolera | Petroecuador | 4.000 barriles diarios | Dayuma |
| Bloque 3 | Petrolera | ENAP (Chile) | 45 mill. de \$ | Bajo Alto, Tendales |
| Campo Sacha | Petrolera | Petroecuador / PDVSA (Venezuela) | 65.000 barriles diarios | Joya de los Sachas |
| Refinería Esmeraldas | Petrolera | Petroecuador | 110.000 barriles diarios / Inversión de 855 mill. | Esmeraldas |
| Campo Shushufindi | Petrolera | Petroecuador | Casi 12 mill. de \$ | Shushufindi |
| Multipropósito Chone | Embalse de agua | Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) | 20 mill. de \$ | Chone, Río Grande |
| PRIORIDAD 2 | | | | |
| Pungarayacu | Petrolera | Ivanhoe Energy Inc. (Canadá) | - | Tena, Arosemena Tola |
| Quimsacocha | Minera | IAMGOLD (Canadá) | 400 mill. De \$ | Chumblín, San Gerardo, Victoria del Portete |
| San Carlos Panantza | Minera | Ecuacorriente (China) | 1.280 mill. de \$ | San Juan Bosco |
| Coca Codo Sinclair | Hidroeléctrica | Ministerio de Electricidad y Energía Renovable | 383 mill. de \$ | Gonzalo Pizarro, El Chaco |
| Refinería del Pacífico | Petrolera | Refinería del Pacífico Eloy Alfaro | 300.000 barriles diarios / 12.800 | El Aromo |

| | | | | |
|--------------------------------|----------------|--|---|-------------------|
| | | | mill. de \$ | |
| Bloque 10 | | | | Arajuno |
| PRIORIDAD 3 | | | | |
| Minas San Francisco | Hidroeléctrica | Ministerio de Electricidad y Energía Renovable | 37 mill. de \$ | Pucará, Sarayunga |
| Refinería La Libertad | Petrolera | Petroecuador | 450.000 barriles diarios / 17 mill. de \$ | Santa Elena |
| Hidroeléctrica Toachi-Pilatón | Hidroeléctrica | Ministerio de Electricidad y Energía Renovable | Casi 30 mill. de \$ | Palo Quemado |
| Hidroeléctrica Paute-Sopladora | Hidroeléctrica | Ministerio de Electricidad y Energía Renovable | 182 mill. de \$ | Sevilla de Oro |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ecuador Estratégico.

Junto a esta estrategia de desarrollo, existe también un interés del Estado por controlar el territorio a causa de cuestiones relacionadas con la defensa y la seguridad nacional. El aspecto más destacado de este objetivo ha sido la política planteada con el Plan Ecuador (2007)⁴²¹, presentado durante el primer año de mandato de Rafael Correa, con el objetivo de incrementar la presencia del Estado en la frontera norte del país (con Colombia), coordinar sus instituciones y “robustecer” la capacidad de gestión de los gobiernos y organizaciones sociales locales en cinco provincias (tres de ellas, frontera directa -Esmeraldas, Carchi y Sucumbios-, además de Imbabura y Orellana)⁴²², dando especial importancia a la sostenibilidad ambiental y “a las necesidades y problemas específicos de las poblaciones y los pueblos indígenas y afroecuatorianos asentados en las provincias involucradas” (Plan Ecuador, 2007: 3)⁴²³.

Con la intención de poner en marcha esta programa, en agosto de 2007 y mediante Decreto Ejecutivo, se creó la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, como unidad dependiente de la SENPLADES⁴²⁴ aunque, meses después y mediante otro decreto⁴²⁵, esta secretaría pasaría a

421 Presentado el 24 de abril de 2007 como una política de Estado.

422 Se definen como prioridad los cantones fronterizos de San Lorenzo, Tulcán, Cascales, Sucumbíos, Lago Agrio y Putumayo, a los que se consideran las zonas más afectadas.

423 El Plan considera la zona de fuerte presencia indígena e identifica varios pueblos y nacionalidades en el territorio que abarca: los Awá en Carchi, Imbabura y Esmeraldas; el pueblo Chachi en Esmeraldas; y comunidades Kichwas, Signas, Secoyas, Cofanes, Huaoranis y Shuar en las provincias amazónicas del norte. Además se destaca que en la zona del Putumayo hay fuertes vínculos, de parentesco y debido a migraciones, con población colombiana (Plan Ecuador, 2007: 4).

424 Decreto Ejecutivo núm. 565. Registro Oficial 158, 29/08/2007.

integrarse al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa como unidad adscrita ⁴²⁶. Según se establece en el sitio web de la secretaría⁴²⁷, tiene como misión la planificación, coordinación y priorización de las actividades y los recursos de las poblaciones de frontera, previo análisis de información de sus necesidades, y en coordinación con los GADs involucrados. Sus actividades han estado centradas, sobre todo, en cuestiones de fortalecimiento institucional, de producción, en ayuda humanitaria y servicios básicos, en seguridad ciudadana y en educación y salud. Si bien, los resultados del Plan han sido cuestionados por falta de su impacto⁴²⁸, hecho que llevó al propio Correa a plantearse la supresión de la secretaría⁴²⁹.

425 Decreto Ejecutivo núm. 906. Registro Oficial 275, 07/02/2008.

426 En un tercer decreto, el Decreto Ejecutivo núm. 1102. Registro Oficial 353, 05/06/2008, se insta a transferir el presupuesto asignado a la SENPLADES para tal fin al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, con el fin de que sea este último el que ejecute los proyectos a través de la Secretaría Técnica.

427 Véase la cronología del Plan. Disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://www.planecuador.gob.ec/LaInstitución/Historia.aspx>

428 A este respecto, véase el reportaje publicado por el diario *El Hoy*, “La frontera norte no ve los frutos del Plan Ecuador” (20/06/11). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/la-frontera-norte-no-ve-los-frutos-de-plan-ecuador-482186.html>

429 A comienzos del año 2010, Correa dio un ultimátum de seis meses a la institución. véase: “Correa puso un ultimátum a la gestión del Plan Ecuador”, *El Comercio* (11/01/10). Disponible en línea: (Última consulta 08/01/14): http://www.elcomercio.com/noticias/Correa-ultimatum-gestion-Plan-Ecuador_0_187781310.html

SÍNTESIS DE LOS ASPECTOS MÁS RELEVANTES

CAPÍTULO 10

1) Consolidación política de Rafael Correa, cuya figura queda reforzada con el nuevo proceso electoral abierto tras la Constitución de 2008 y tras los sucesos ocurridos el 30 de septiembre de 2010.

2) Incremento del Gasto Social destinado, sobre todo, a políticas focalizadas en sectores populares y clases medias incipientes, a través del aumento de la cuantía de los bonos ya existentes y de la creación de nuevos programas con similares características. Fundamentado en la realización material de los derechos reconocidos en la Constitución, esta política también favorece la creación y fidelización de cierta base electoral de apoyo al Presidente Correa.

3) Instauración de un nuevo modelo de participación que combina mecanismos de democracia representativa con otros de tipo directa y comunitaria, cuya canalización se da a través de la creación de instancias estatales establecidas para su regulación, en especial, con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

4) Desarrollo de los principios proclamados por la Revolución Ciudadana, con una visión que prima la participación individual (a partir de los principios de mérito y capacidad) y anti-corporativista en el Estado, y que conlleva cierto proceso de estatalización de la sociedad.

5) Nuevo equilibrio de poderes del Estado, con la creación de dos nuevas funciones (Transparencia y Control Social, y Electoral) y el establecimiento de cierta hipertrofia institucional en favor de la función Ejecutiva, con un incremento de poder del Presidente de la República, que conduce a una suerte de hiperpresidencialismo.

6) Importancia de la planificación como principal actividad del Estado, sobre todo en lo relacionado con el control estratégico de los recursos naturales.

7) Especial relevancia de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) como actor clave del Estado, sobre todo en el diseño territorial y en el control de los recursos naturales.

8) Supresión y modificación de algunas de las principales instituciones indígenas que habían funcionado autónomamente y que ahora son integradas dentro de otras dependencias estatales. Entre estas instancias, destaca el cambio de naturaleza del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) y la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), ahora incluidas en el organigrama general del Estado central bajo control gubernamental.

9) Creación de una nueva estructura estatal que regula de forma centralizada lo referido a los movimientos sociales y a los pueblos indígenas, mediante la instauración de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, dependiente del Gobierno y adscrita a la Presidencia de la República.

10) Problemático desarrollo de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTIs), integradas dentro del esquema territorial de parroquia, cantón y provincia, y sujetas a los límites de control estratégico de recursos naturales por parte el Estado central.

Capítulo 11. El intento de la CONAIE por recuperar capacidad de imposición

11.1. La visión anti-corporativa de Correa y el enfrentamiento con la dirigencia indígena

El tipo de relación que ha ido estableciéndose entre el Estado y el movimiento indígena durante el Gobierno de Rafael Correa ha estado fuertemente mediado por la propia visión sobre el modelo de Estado que tiene Alianza PAÍS. Para ello, hay que atender en específico al proyecto ideológico de la Revolución Ciudadana que, acorde avanza el mandato de Correa, toma fuerza frente al resto de posturas políticas tanto desde dentro de PAÍS como en su entorno más próximo, entre aquellos movimientos y organizaciones que, de un modo u otro, habían dado un apoyo inicial al Presidente.

Esta visión ciudadana -combinada con la retórica del Socialismo del siglo XXI a nivel regional- fue la que se impuso durante la Asamblea de Montecristi y que adquiere plena expresión con la implementación de las reformas estatales. Una visión de Estado que, como denomina Ospina (2011a), podría caracterizarse de anti-corporativa y que va a marcar la acción del Gobierno a través de la aplicación de su programa político.

Como se ha analizado, uno de los ejes centrales de ese nuevo modelo de Estado es el de la participación, probablemente una de las ideas más repetidas por el Gobierno que atraviesa, además, el texto constitucional en muchos de sus artículos. Hay que enfatizar que esa participación no ha sido sólo un principio en abstracto, sino que ha tomado concreción y se ha definido por una serie de rasgos derivados de ese planteamiento ideológico de Revolución Ciudadana.

Se trata, sobre todo, de un modelo en el que predominó la participación individual, y que se ha canalizado de forma centralizada mediante una institución estatal, el Consejo de

Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). A este esquema, se suma otro componente que ha adquirido una relevancia creciente, el de la meritocracia mediante concurso, que ajusta esa participación a los criterios que han regido tradicionalmente en la Administración Pública moderna, con lo que ha terminado por generarse una suerte de “burocratización” de la participación.

Esta idea de participación tiene, por lo tanto, como principal contrapunto todas aquellas formas participativas que no cumplan con tales parámetros, como la representación a través de organizaciones sociales o la protesta y movilización en las calles, que pasan ahora a ser consideradas una práctica “corrupta” dentro del sistema. Retomando la idea de Ospina (2011a), esto ha tenido como consecuencia que uno de los objetivos prioritarios del Gobierno de Correa haya sido el de “descorporativizar” y “desectorializar” el Estado (Ospina y Lalander, 2012).

Este planteamiento ha suscitado críticas no solo desde la CONAIE, sino también desde otras organizaciones, tanto indígenas como no, que han considerado que tales reformas pueden suponer un retroceso de la participación social. En esa línea, David Quiñonez, secretario nacional del Consejo Nacional de la Unidad Afroecuatoriana (CONUAE), advierte de que el protagonismo del Gobierno puede terminar por excluir la participación autónoma desde la sociedad organizada en beneficio de un mayor control del Ejecutivo:

“Es muy útil la planificación del Estado, pero si el Estado tiene los mismos cuadros, dejando al margen a los activistas sociales, todo seguirá siendo un hecho marginal. Tenemos un discurso muy florido pero la participación casi nula. Si tú miras, el movimiento indígena mismo está fuera (...) Por ejemplo, cuando ellos [el Gobierno] plantean crear los Consejos de Igualdad, los miembros no son elegidos por pueblos y nacionalidades, son elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana, que es una institución del Ejecutivo y que a rajatabla hace lo que el Ejecutivo dice”
(Entrevista a David Quiñonez, septiembre 2012)

Este “saneamiento” del modelo corporativo se ha planteado desde un doble punto de vista. Por un lado, se ha entendido que los propios actores beneficiarios de una política pública no pueden participar en la elaboración de la misma, debido a que su inclusión significa responder a intereses particulares, con lo que se quebrantaría la visión general. Y, por el otro, la existencia de organizaciones sociales supone la pervivencia de demandas específicas, que rompen esa idea de sociedad compuesta por ciudadanos, y que se hacen dependientes del Estado, al que reclaman espacios y políticas propias. Acorde a esta visión del Gobierno, lo corporativo supone, como explica Ospina (2011a), una especie de doble corrupción: del Estado, que se aviene a intereses

particulares de la sociedad; y de la sociedad, que pierde autonomía ante el Estado. Frente a ello, se impone la idea de la Revolución Ciudadana, cuyo lema principal -y no por casualidad- proclama que “El Estado ya es de todos”:

“El gobierno de la revolución ciudadana ha apostado por construir un Estado liberal eficiente, fuerte, con capacidad de regular la economía y de controlar el funcionamiento de la sociedad (...) En la práctica, esa erradicación ha consistido en eliminar por igual la presencia y el poder de maestros, sindicatos de trabajadores, organizaciones indígenas, gremios de profesionales o asociaciones empresariales. El Estado no les pertenece. Es la propiedad de “todos” (...) En una época como la actual, de aguda crisis en los sistemas de representación y de profundo hastío frente a la participación política, el gobierno cierra las puertas del Estado a los sectores organizados y no les ofrece nada a cambio (...) Solamente les promete que sus peticiones, debidamente entregadas en las secretarías de las oficinas públicas, con el sello de la fecha y el número de trámite en la solapa, serán consideradas a su debido tiempo” (Ospina, 2011a: 16).

Dentro de estos parámetros ideológicos hay que entender el marco de las relaciones entre el Gobierno de Correa y el movimiento indígena ecuatoriano. Especialmente, de su relación con la CONAIE, cuya capacidad de representación -al igual que otras organizaciones del país (como la Unión Nacional de Educadores, UNE)- ha sido interpretada como una muestra de esa “corrupción” del sistema a la que se hacía referencia ya que, a los ojos del Gobierno, estarían reproduciendo formas de participación ilegítimas, a través de prácticas consideradas corporativas.

Este elemento de fondo ha marcado buena parte de los enfrentamientos entre el Ejecutivo y el movimiento, hasta el punto de que desde el propio Gobierno no ha habido demasiados reparos en declarar abiertamente el deseo de que la CONAIE debe desaparecer como organización, con el argumento de que su tiempo ya pasó y de que dentro del nuevo modelo ciudadano no tiene cabida. En ese sentido, en una entrevista cono Letty Viteri, subsecretaria de Interculturalidad de la Secretaría de Pueblos, ésta expresaba un fuerte cuestionamiento sobre la necesidad de la CONAIE como confederación:

“El propio momento histórico, la manera de organización de la CONAIE, que es la confederación, cumplió su tiempo y por su propio peso ahora se ha dividido, está deteriorada. Pero también obedece a ese proceso político que estamos viviendo. Si hablamos de un Estado Plurinacional, no podemos ser hegemónicos (...) Los pueblos tienen que representarse a sí mismos. El presidente de la CONAIE no tiene que representar a todos los indígenas, porque entonces estamos hablando de

hegemonía. Estamos, otra vez, reproduciendo en chico lo que es el Estado. Es un momento en que las propias nacionalidades se fortalezcan y se representen a sí mismas. Yo creo que la CONAIE y, voy a ser muy dura en esto, tiene que desaparecer” (Entrevista a Letty Viteri, abril 2010)

Esta visión anti-corporativa se ha traducido en una serie de actuaciones políticas que responden a esa acción programática que tiene como fin acotar los márgenes de la participación. Según señala Tarrow (1996), en los procesos de centralización del Estado, suelen darse dos mecanismos que acompañan a la supresión de este tipo de relaciones corporativas. Uno es el de la exclusión selectiva, por el que los disidentes son ignorados por el Estado y en el caso de que reaccionen, serán reprimidos. El otro es el de la cooptación informal, por el que sin llegar a esos extremos represivos, se intentará integrar a los disidentes a través de incentivos informales, como nombramientos o asignación de fondos. Dentro de estos parámetros -en el caso específico de la CONAIE-, la estrategia empleada por el Gobierno para debilitar a la organización indígena se ha concretado a través de tres vías principales: discursiva, institucional y política.

En relación con el primer aspecto, se generaron una serie de marcos discursivos que tuvieron un fuerte mensaje de descrédito sobre la CONAIE. Tanto en momentos institucionales como en otros más informales (como el Enlace Ciudadano de los sábados), el Presidente de la República arremetió contra la organización y la dirigencia indígena. De hecho, en el discurso de clausura de la Asamblea Constituyente de Montecristi, Correa hizo ya una referencia al movimiento indígena, al que llegó a considerar un peligro para el país por sus propuestas, y cuya posición política calificó de “infantil”:

“Paradójicamente los principales peligros no han venido de una oposición que ni siquiera se cree a sí misma, sino de nuestras propias contradicciones, de esas agendas que se metieron por las trasteras, de un falso sentido de democracia que buscó los aplausos de los grupos que precisamente debíamos combatir, de Caballos de Troya que llevaban en su vientre aspiraciones y hasta frustraciones por las que no había votado el pueblo ecuatoriano. Lo dije el 29 de Noviembre del 2007, en la inauguración de esta asamblea: El mayor peligro para nuestro proyecto de país es el izquierdismo y el ecologismo infantil. Temo que no me equivoqué, aunque tal vez me faltó añadir el indigenismo infantil” (Rafael Correa, Discurso de Clausura Asamblea Constituyente, 25/07/2008).

Las críticas de Correa hacia el movimiento indígena estuvieron centradas, sobre todo, en la CONAIE. De entre los discursos del Presidente, puede identificarse tres niveles distintos de reprobación: el primero, referido a la organización como tal, a la que acusa de separatismo y de responder a intereses corporativos; el segundo, específico de la dirigencia indígena, con alusiones a líderes concretos; y el tercero, relacionado con las movilizaciones sociales y la protesta, acciones contra las que Correa arremetió con firmeza y que censuró por considerarlas un altercado del orden público, y un desacato contra la autoridad del Estado (VER TABLA 30).

Para Unda (2011b), “el discurso de Correa niega la movilización, sobre todo la movilización independiente, la lucha social misma, la protesta” (2011b: 118). En relación también a este último aspecto, Ospina y Lalander (2012) distinguen entre la visión del Gobierno y los argumentos planteados por la CONAIE: “El gobierno juzga que la movilización social en las calles y en las carreteras es una forma de anarquía y de presión indebida sobre la autoridad. La CONAIE, por el contrario, interpreta a la movilización social como un componente fundamental de la participación ciudadana y de la democracia participativa” (Ospina y Lalander, 2012: 130).

TABLA 30: Estrategia Discursiva de Correa contra la CONAIE

1) LA PROPUESTA SEPARATISTA

“Ciertos grupos no son otra cosa que separatistas, que no entendieron lo que es la plurinacional, que no es tener una república para indígenas y otra para mestizos blancos, es tener una sola república con políticas diferenciadas, no crear republiquetas para mantener los poderes y privilegios de cierta dirigencia indígena” “No hay mayor aliado a la derecha que los fundamentalismos, extremismos, primitivismos, izquierdistas infantiles, que no entienden los procesos de cambio” (Rafael Correa, *La Hora*, 4/03/2010)⁴³⁰

“Hace algunos meses los dirigentes de la CONAIE se declararon independientes. Es decir, el más puro y burdo separatismo. Entonces si quieren regirse ellos mismo que devuelvan la ciudadanía y declárense república independiente” (Enlace Ciudadano, núm. 174, 29 de mayo de 2010).

430 Véase: “Correa insiste en que hay indígenas separatistas”, *La Hora* (04/03/10). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1003327/-1/Correa_insiste_en_que_hay_ind%C3%ADgenas%22separatistas%22.html#.UoTa0RZhCR4

2) LA DIRIGENCIA CORRUPTA

“Hay dirigentes indígenas tan insensatos tan extremistas (...) así que hermanos indígenas a rechazar a estos dirigentes insensatos (...) ¿Hasta cuándo vamos a soportar esto, hermanos indígenas? Vamos a levantarnos, a levantarnos contra estos malos dirigentes” (Enlace Ciudadano, núm. 208, 12 de febrero de 2011).

[Sobre Lourdes Tibán]

“Vamos a ver la Tibanada de la semana, ya no sé ni qué decir, palo porque bogas palo porque no bogas (...) primero que quiero dividir a la CONAIE y ahora una pseudo izquierda dice que no hay que mandarlo a Bolivia [a Ricardo Ulcuango] sino a EEUU” (Enlace Ciudadano, núm. 235, 27 de enero de 2011).

[Sobre Salvador Quishpe]

“Cómo distorsiona la prensa algunas cosas *encuentro verbal entre el Prefecto Quishpe y el Presidente*. ¡No! El Prefecto Quishpe borracho esperando al Presidente para crear incidente (...) El Prefecto de Zamora es un tipo extremadamente violento, agresivo, que siempre viene insultando al Presidente, con el aplauso de cierta prensa corrupta (...) [Quishpe] en estado etílico, con palos y piedras” (Enlace Ciudadano, núm. 247, 26 de noviembre de 2011).

[Sobre Mónica Chuji]

“Y que no nos vengán con esa victimización que nos llena de vergüenza. La victimización *me persiguen por indígena*. ¡No! Se le puso un juicio por calumniadora. Se demostró que ha calumniado, se la sentenció, Vinicio Alvarado la ha perdonado, y cuál es la soberbia, *sólo dios me perdona*” (Enlace Ciudadano, núm. 247, 26 de noviembre de 2011).

3) LA PROTESTA COMO DELITO

“¿Cuál era el ambiente en la marcha? (...) Veámos, veámos la realidad... Agrediendo a sencillos policías, gente de Pachakutik, el MPD, los garroteros de siempre. Tratando de tomarse la Asamblea Nacional, agradiendo a la policía montada con lanzas... Que como ellos son indígenas pueden tener lanzas y con eso atacar (...) Ahí está cómo agreden (...) Y luego dicen que se criminaliza la protesta social. ¡No! Es protesta social criminal. Eso es lo que están haciendo compañeros (...) Miren cómo tratan a la policía (...) Y luego *persecución, criminalización de la protesta*. ¡No! Protesta social criminal y eso no lo vamos a permitir compañeros (...) Por supuesto esto se tendrá que investigar porque esto es un delito, y luego *persecución a los dirigentes, criminalización de la protesta social*. ¡Basta de engaños! ¡Son criminales protestando! Y debe aplicárseles la ley, compatriotas” (Enlace Ciudadano, núm. 264, 24 de marzo de 2012).

Fuente: Elaboración propia.

El segundo aspecto es el institucional. En el contexto de las reformas emprendidas, instituciones indígenas como el CODENPE o la DINEB eran vistas como un botín político de la CONAIE que los distintos Gobiernos habían concedido a la organización durante el periodo neoliberal para, de esa forma, aplacar sus demandas. A ello se contraponía la nueva visión republicana cuyo principal fin era fortalecer el poder del Estado y terminar con esos “apéndices” propios del “antiguo régimen”. A partir de ese planteamiento, estas instituciones fueron consideradas, prácticamente, una especie de instancias paraestatales. De nuevo, Ospina y Lalander (2012) diferencian la postura del Gobierno de la de la CONAIE y la forma en que cada uno entendía la función de estas instituciones:

“El Gobierno sostiene que el fortalecimiento del Estado consiste en recuperar para el Ejecutivo la autoridad sobre todas las decisiones relevantes de política pública. La CONAIE opina que el fortalecimiento del Estado debe ir de la mano con una democratización de la toma de decisiones mediante la participación directa de organizaciones civiles en espacios colegiados de definición de la política pública. Para el Gobierno eso significa “sectorizar” o “corporativizar” el Estado” (Ospina y Lalander, 2012: 131).

En ese proceso de reforma institucional, la noción de transversalidad se convirtió en un elemento clave por el cual la participación del movimiento indígena pasa a estar subsumida en un nuevo entramado institucional bajo control estatal, como así ocurrió con la reforma de la educación intercultural o con el proyecto presentado por el Gobierno sobre los Consejos Nacionales para la Igualdad, en el que lo indígena se diluye dentro de “lo étnico”, entendido ahora como un elemento de discriminación positiva en las políticas públicas, como lo son también otros aspectos como el género o lo etario.

Pabel Muñoz describe cómo se planteó este debate dentro del Gobierno, y en qué términos se manejó una reforma en la que la idea clave que terminó prevaleciendo fue la visión transversal:

“Hay una apuesta más por un enfoque de garantías de derechos, hombres y mujeres iguales ante la ley, pero sí reconocemos que hay temáticas universales que merecen un tratamiento diferenciado, y ahí se plantean así como el tema género o el tema etario, el tema étnico e intercultural, y ahí hay el tema del Consejo Nacional de la Igualdad. Hay que apostar por la constitución de ese consejo, con unas particularidades que el caso va a tener, porque bajo la idea de que haya un solo consejo no vas a tener ahí las reivindicaciones legítimas de cada uno, frente a otra línea que quiere ver ya operando el concepto de lo intercultural plenamente.

Apostemos por la interculturalidad de manera integral o, la otra, apostemos pero manteniendo los resguardos institucionales para la parte indígena, afro o montubia. Tienes la posibilidad de crear ese consejo con una sola secretaria o de crear ese consejo con tres secretarias técnicas. La pregunta es si mantenemos las tres, si siguen siendo reductos ,o si acaso hay que crear una para apostar en serio de manera más integral, más transversal si cabe, el tema de la interculturalidad” (Entrevista a Pabel Muñoz, septiembre 2012)

En tercer lugar, el Gobierno se caracterizó por una serie de prácticas políticas destinadas a desestabilizar a la CONAIE, con el fin último de debilitarla como actor político. De una parte, el Ejecutivo inició una estrategia de fortalecimiento de otras organizaciones que habían tenido tradicionalmente un papel irrelevante dentro del movimiento indígena. Una estrategia que tampoco era nueva, puesto que esa misma acción ya había sido empleada durante la Presidencia de Lucio Gutiérrez y que, ahora, Rafael Correa replicaba. De esa forma se potenció a la evangélica FEINE (con posturas bastante conservadoras), a la FEI (una organización que llevaba años desactivada) y, en especial, a la FENOCIN (organización con una visión más campesina que indígena) que pasó a estar integrada con cierta importancia dentro de PAÍS a través, sobre todo, de su presidente histórico, Pedro de la Cruz, quien había sido asambleísta constituyente por el movimiento político de Correa.

De la otra, se arrinconó a la CONAIE, en especial en términos financieros. La organización empezó a tener serios problemas económicos y dificultades de financiación, hasta el punto de que, en contraste con las otras organizaciones y con las elevadas cantidades que comenzaron a moverse en torno a los proyectos de consultoría financiados por el Gobierno, la CONAIE carecía de proyectos, incluso de la cooperación internacional, siendo casi una excepción las organizaciones del tercer sector que continuaron dando un apoyo continuado -mediante proyectos y dinero- a la confederación. Esta presión se acentuó cuando el Gobierno dejó entrever la posibilidad de que la CONAIE perdiese su sede central en Quito, de modo que el edificio volviera a manos del Estado para convertirlo en una casa que albergase a todas las organizaciones indígenas y campesinas, bajo el argumento de que había que democratizarla y terminar con el monopolio de una sola organización⁴³¹.

431 A este respecto, véase la información publicada en *El Diario*, “CONAIE quedaría sin sede en Quito” (22/06/10). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/157005-conaie-queraria-sin-sede-en-quito/>

Junto a esto, el Gobierno inició también una doble práctica para debilitar a la CONAIE en su rol de representante de pueblos y nacionalidades indígenas. Por un lado, empezó a obviar a la confederación como interlocutor válido y comenzó a tener un contacto directo con las comunidades, desplazándose al territorio e iniciando así una serie de relaciones a nivel local en las que se intercambiaban fondos y proyectos para la comunidad a cambio de cierta lealtad política, una práctica que tampoco era nueva y que también Lucio Gutiérrez había utilizado, especialmente en la Amazonía. Como describe Martínez Novo (2010):

“Correa ha continuado esta estrategia de distribuir dinero a nivel de la comunidad, a través de programas sociales, como el Bono de Desarrollo Humano (un subsidio para los más pobres), un bono para la vivienda, y programas como *Socio Páramo* y *Socio Bosque* (que subsidian a comunidades que protegen su medio natural), para cooptar las bases sin pasar por la CONAIE (...) La exacerbación de las divisiones internas por los diferentes Gobiernos, y la cooptación de las bases y una parte de la dirigencia es una de las razones de la crisis de la CONAIE. Para solucionar esto, la CONAIE ha tenido que denegar el acceso al Gobierno a territorios indígenas. Los líderes argumentan que esa penetración divide a los pueblos y destruye a las organizaciones” (2010: 7).

Una parte importante de esta relación directa del Gobierno con las comunidades se dio a través de la Secretaría Nacional de Pueblos, que adquiere así un rol de principal como interlocutor estatal con los indígenas. Ello ha ido en detrimento tanto del CODENPE, que ha quedado como un organismo vacío de contenido, como de la propia CONAIE, a la que se ha intentado desplazar como representante legítima de pueblos y nacionalidades. En ese sentido, la Secretaría ha operado bajo una directriz de actuación directa en el territorio, ya sea con las bases o a través de la colaboración con algunas organizaciones cercanas al Gobierno, sin negociar con otros actores intermediarios, según describe Adela Terán, asesora de la Dirección de Plurinacionalidad de la institución:

“Se ha trabajado con organizaciones de base directamente, se ha tratado de trabajar más con ellos, porque ellos son los que realmente están pidiendo. Se hacen a veces pequeños talleres. Nosotros como institución indicamos cómo llegar a conseguir un propósito o, en su caso, socializar temas que se están trabajando con el Gobierno, para involucrarlos (...) Todas las organizaciones involucradas tienen que estar reconocidas dentro del Estado (...) Antes se trabajaba mucho con ONGs, pero ahora ya no se trabaja con ONGs, se trata de eliminar y que se trabaje directamente con el Gobierno. Por eso nos dedicamos a organizaciones de base (...) Hay una relación difícil con la CONAIE porque ha estado oponiéndose a lo que dice el Gobierno. En un inicio hubo esa coordinación pero por situaciones políticas se ha ido dividiendo. Hay algunas organizaciones que sí están con el Gobierno, como la FEINE o la FENOCIN” (Entrevista a Adela Terán, septiembre 2012)

Por el otro lado, el Gobierno estableció otra de las estrategias que señala Martínez Novo (2010) y que está relacionada con la cooptación de ciertos líderes indígenas emblemáticos de la CONAIE, mediante cargos en el Gobierno o designaciones en alguna de las instituciones del Estado. Ya al principio del mandato de Correa se produjo un nombramiento significativo, cuando el Presidente nombró a Mónica Chuji, indígena sarayaku que había trabajado en el departamento de comunicación de la CONAIE, titular de la Secretaría de Comunicación de su primer Gabinete, cargo que Chuji ocupó hasta que, meses después, presentó su renuncia para ser incluida como candidata a asambleísta para la Constituyente también por el movimiento PAÍS.

Si bien es cierto que este nombramiento se dio durante los primeros compases del mandato de Correa -cuando las relaciones con la CONAIE eran aún de cierta cordialidad-, la elección provocó malestar dentro de la confederación por la forma en la que se había realizado. En todo caso, Chuji siempre mantuvo una postura crítica con el Presidente y, tras su experiencia en el Gobierno y como asambleísta, inició un proceso de distanciamiento hasta convertirse en una de los rostros más visibles de oposición al Presidente.

La propia Mónica Chuji reflexiona sobre las consecuencias que tienen estas prácticas dentro de las comunidades indígenas que, en muchas ocasiones, asisten perplejas ante las relaciones que se establecen con el Gobierno, tanto a través de la intervención directa como con el nombramiento político de líderes indígenas del movimiento:

“Algunos compañeros dentro del Gobierno están jugando un papel con un incidencia importante. Por ejemplo, en el caso de la Amazonía, tenemos a Carlos Viteri, secretario ejecutivo del ECORAE, que viene de una familia de dirigentes muy serios. Claro, después cuando sale a hablar en cadena nacional, la gente se confunde, ¿es bueno? ¿es malo? Luego hay también un montón de antropólogos, sociólogos, politólogos... Que trabajan en el gobierno, y que han trabajado antes en ONGs y organizaciones vinculadas al sector indígena. En el proceso de haberse vinculado al sector indígena aprendieron mucho y por eso ahora les es fácil entrar y saltar obstáculos para entrar directamente en las comunidades. Pero entonces esto provoca confusión y que la comunidad empiece a rechazar su propia estructura organizativa, empiece a rechazar a sus dirigentes, y eso genera malestar y una desestructuración” (Entrevista a Mónica Chuji, septiembre 2012)

Aunque, sin duda, el caso más representativo de este proceso de cooptación fue la designación de Ricardo Ulcuango, líder histórico de la CONAIE y de la ECUARUNARI (había sido vicepresidente de la primera y presidente de la segunda), como embajador de Ecuador en

Bolivia. Un nombramiento que se produjo el 5 de agosto de 2011, en un contexto de máxima tensión entre la organización indígena y el Presidente de la República. Como explica Becker (2012a), la confederación consideró esta decisión un intento de desestabilización por parte del Gobierno, cuyo canciller, Ricardo Patiño, defendió la elección como una muestra del interés del Ejecutivo en los pueblos indígenas.

“Los líderes indígenas, en contraste, denunciaron el nombramiento como un “trofeo de guerra” en la batalla de Correa con su movimiento, que había sido muy crítico en las políticas de minería, tierras y uso del agua. Estos activistas desechan la versión de plurinacional del Gobierno por considerarla poco más que una farsa, y el nombramiento de Ulcuango como un intento más de dividir al movimiento indígena” (Becker, 2012a: 72).

El nombramiento generó inquietud en todos los niveles del movimiento. Tanto en las organizaciones locales de la comunidad de origen de Ulcuango -originario del pueblo Kayambi (de donde también procedía el presidente en ese momento de la CONAIE, Humberto Cholango)- como en la federación de la sierra y en la dirección nacional de la CONAIE. Como también describe Becker (2012a), el presidente de la Corporación de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cangahua (COINCCA), Carlos Alcasiga, acusó a Ulcuango de “oportunista”, movido por ambiciones personales; el presidente de la Confederación del Pueblo Kayambi, Guillermo Churuchumbi, lo definió como un “cobarde intento” del Presidente de la República por cooptar a la dirigencia, que pretendía dividir al movimiento; Delfin Tenesaca, presidente de la ECUARUNARI, dijo que el nuevo embajador “no representaba a nadie” y fue expulsado de la federación “por haber violado los principios de decisión colectiva”; y, por último, Cholango acusó a Ulcuango de “haber caído en las tentaciones del poder, siendo un instrumento del Gobierno” (Becker, 2012a: 83-83).

Por su parte, durante la ceremonia de designación en Cayambe -a la que acudió el canciller Patiño-, Ulcuango respondió a la CONAIE defendiendo su decisión, criticando a la dirigencia de la confederación de no haberle recibido cuando les planteó la oferta del Gobierno, y acusándoles de pactar con la derecha política del país para hacer un frente opositor contra Rafael Correa:

“Considero necesario que la dirigencia indígena a nivel nacional debemos redefinir nuestra estrategia de lucha de cómo empezar a hacer el Estado Plurinacional. Inclusive debemos plantear con toda la frontalidad al Presidente Rafael Correa para que ponga ministros, autoridades en la

toma de decisiones en los pueblos indígenas, con todo el problema que ha causado mi designación (...) Hace un mes que yo informé (...) pero lamentablemente no supieron tomar mayor interés de cómo analizar esta propuesta (...) Tampoco voy a dividirlos, lo que sí pido a la dirigencia indígena es que aterricen en los verdaderos requerimientos de las comunidades (...) No me asusta si me dicen que me van a expulsar, porque yo no estoy reuniendo con la derecha ecuatoriana cuando aquellos o algunos indígenas lo están haciendo” (Ricardo Ulcuango, discurso de toma de posesión como embajador, 09/08/2011)⁴³².

11.2. La difícil recomposición interna de la CONAIE

Las palabras de Ulcuango reflejaban parte de los problemas que habían surgido en los últimos años dentro de la dirigencia indígena, dentro de la cual ya no se daba una postura unitaria en cuestiones clave tanto de fondo como organizativas. De hecho, el nombramiento de Ulcuango se produjo tan sólo unos meses después del IV Congreso de la confederación, que había tenido como resultado la elección de Humberto Cholango como presidente de la CONAIE, en sustitución de Marlon Santi, tras una fuerte polémica que amenazó con fracturar en dos a la organización, en uno de los procesos más conflictivos de la historia reciente del movimiento.

A diferencia de lo que había ocurrido en el III Congreso, en el que las tres federaciones - costa, sierra y amazónicas- habían consensuado un candidato de unidad en la figura de Marlon Santi, el IV Congreso se caracterizó por todo lo contrario⁴³³. Un hecho significativo fue el de su convocatoria misma, que resultó problemática. Mientras que el congreso, en principio, tendría que haberse celebrado en diciembre de 2010 -ya que los mandatos son por tres años-, finalmente, se convocó para el 1 y 2 de abril de 2011 en la ciudad amazónica de Puno. Ello se debió, sobre todo, a que Marlon Santi, en calidad de presidente saliente, decidió posponer su celebración alegando falta de apoyos y fondos.

La presidencia de Santi había estado marcada por un continuo conflicto con el Gobierno. Durante su mandato (diciembre de 2007 a abril de 2011), se aprobó buena parte de las reformas más polémicas y, sobre todo, se inició un fuerte enfrentamiento entre la organización con el

432 Discurso disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://www.youtube.com/watch?v=xCb8idLomnc>

433 Para el III Congreso, celebrado en diciembre de 2007, las tres federaciones decidieron apoyar al candidato de la CONFENIAE, Marlon Santi. Como vicepresidente, se presentó a Miguel Guatemán, postulado por la ECUARUNARI.

Presidente Correa en torno a la política de recursos naturales y por la forma en la que se habían aprobado leyes sensibles en la materia -como la de minería- en las que, a juicio de la dirigencia de la CONAIE, no se había dado ni el diálogo ni los requerimientos de consulta necesarios previstos por la Constitución de 2008. En este desencuentro también influyó el propio perfil de Santi, líder sarayaku que había destacado en su juventud por encabezar una lucha contra las petroleras en Pastaza, que dio a la organización un perfil especialmente beligerante en la defensa de los territorios.

Además de la estrategia del Gobierno, muchas de las divisiones internas generadas durante el periodo de Lucio Gutiérrez no habían sido bien cerradas. A ello se sumaba otro factor de desgaste político, derivado de la propia participación y de la presencia institucional en puestos de representación, así como de la relación orgánica con Pachakutik. Aspectos que, aunque no eran nuevos, tampoco ayudaron a un cierre de filas en torno a la confederación, lo que provocó que la CONAIE terminase transmitiendo cierta imagen de debilidad.

Una de las peores crisis ocurrió en marzo de 2010, cuando la prensa publicó un encuentro entre la Junta Cívica de Guayaquil -orientada ideológicamente a la derecha- con el vicepresidente de la CONAIE en ese momento, Miguel Guatemal, en la sede de la organización en Quito. Ello sirvió para que, pronto, miembros del Gobierno acusaran a la confederación de “hacerle el juego a la derecha” y de compartir las aspiraciones autonomistas de la ciudad costera y de su alcalde, Jaime Nebot⁴³⁴. Por su parte, Marlon Santi aseguró que este encuentro había sido una encerrona preparada, ya que nunca se había previsto una reunión con la Junta, cuyos representantes se habrían presentado en la sede de la CONAIE sin avisar y acompañados de varios medios de comunicación y que, Miguel Guatemal -quien en ese momento se encontraba en el edificio- los recibió por educación⁴³⁵.

434 El ex presidente de la FENOCIN y asambleísta por PAÍS, Pedro de la Cruz, aseguró que con esa reunión “se está demostrando que el movimiento indígena, especialmente la CONAIE, estaría uniéndose con la derecha para tratar de desestabilizar el régimen, porque reunirse con una derecha recalcitrante, como es la Junta Cívica de Guayaquil, no tiene otra lectura”. Véase “CONAIE se reunió con la derecha recalcitrante: Pedro de la Cruz”, *Ecuador Inmediato* (17/03/2010). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=123168&umt=conai_e_se_reunio_con_derecha_recalcitrante_pedro_cruz

435 A este respecto, véase “CONAIE y la Junta Cívica de Guayaquil se acusa y se niegan mutuamente”, *Ecuador Inmediato* (17/03/10). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=123209&umt=conai_e_y_junta_civica_guayaquil_se_acusan_y_se_niegan mutuamente

Con ese contexto se llegó al IV Congreso que, sin embargo, encontró su peor escollo en los propios conflictos internos de la dirigencia indígena. Como se señalaba, a diferencia del anterior congreso, había muchas dudas sobre quién sería el siguiente presidente de la organización y quiénes formarían su Consejo de Gobierno. En un principio, se rumoreó la posibilidad de reelegir a Marlon Santi, aunque también se manejaron otros nombres de líderes en ascenso mediático, como el prefecto de Zamora, Salvador Quishpe, quien había ganado protagonismo por su posición contra la minería a gran escala, o la diputada Lourdes Tibán, “azote” parlamentario del Presidente Correa y uno de los rostros más identificables de oposición al Gobierno.

Sin embargo, al final, los tres candidatos fueron Humberto Cholango, Auki Tituaña y el amazónico Pepe Acacho. La regla para la propuesta de candidaturas al interior de la CONAIE, tradicionalmente, ha sido que las propias comunidades y organizaciones de base sean las que propongan a sus candidatos para que, después, cada federación vote y/o llegue a un consenso sobre a quién presentar a nivel nacional y que, en el mejor de los casos, las tres federaciones (CONAICE, ECUARUNARI y CONFENIAE) lleguen a un acuerdo, como así ocurrió en el III Congreso con Marlon Santi, candidato inicial de la Amazonía.

En este caso, las mayores tensiones al respecto provinieron de la sierra, donde la disputa fue reñida entre Humberto Cholango y Auki Tituaña. Un proceso en el que, en un inicio, también Ricardo Ulcuango había manifestado su intención de presentarse. Sin embargo, una reunión con Cholango (hay que recordar que ambos son originarios de Cayambe) le llevó a retirar su candidatura y a apoyar al candidato. Finalmente, la votación dio como resultado la designación de Cholango como candidato por la sierra, resultado que no fue aceptado por Auki Tituaña, quien consideró que el proceso había sido amañado y que anunció, además, que se presentaría de igual forma a las elecciones para la presidencia, aun cuando no hubiera sido designado por la ECUARUNARI (rompiendo esa regla no escrita a la que se hacía mención). Por otra parte, en la Amazonía, los shuar habían decidido también presentar su propio candidato en la figura de Pepe Acacho.

Con ese clima se llegó a Puno, con una marcada fractura y un juego de alianzas alrededor de los tres candidatos. Las tres federaciones se presentaron divididas al congreso. La CONFENIAE repartía su voto entre Acacho (los shuar) y Tituaña (los kichwa); ECUARUNARI, principalmente, apoyaba a su candidato oficial, Cholango, aunque también había apoyos para

Tituaña; y en la CONAICE, a pesar de que su dirigencia había llegado a un acuerdo para apoyar a Tituaña, las bases se encontraban divididas. Estas divisiones favorecieron a Cholango, quien venció en una turbulenta votación final que se dio a las tres de la mañana del 2 al 3 de abril. Finalmente, Cholango ganó con 472 votos frente a Auki Tituaña, con 353, y Pepe Acacho, con 205.

Si bien, el congreso no terminó ahí puesto que Tituaña impugnó los resultados, al alegar que Cholango no había conseguido la mitad más uno de los votos (el 51%), una norma que no figuraba explícitamente en ningún reglamento pero que el ex alcalde de Cotacachi reclamaba como requisito legítimo, postura que, en principio, también fue apoyada por Acacho. Tal situación obligó al presidente del congreso, Salvador Quishpe, a prolongar dicho encuentro, emplazando a una nueva fecha, el 17 de abril en Quito, para cerrar definitivamente la votación.

Durante esos días se generó una fuerte incertidumbre alrededor de la organización, hasta el punto de que se sopesó la posibilidad de que Santi siguiera al frente de la CONAIE, intentando buscar cierta unidad interna. Al final, se llegó a un acuerdo entre Cholango y Acacho, en la que este último aceptaba la vicepresidencia ofrecida por Cholango, y Tituaña desistió en su empeño y no acudió a la segunda parte del congreso en Quito.

Más allá de los enfrentamientos entre la dirigencia por el control y la influencia de bases y comunidades, durante todo el congreso sobrevoló una gran pregunta que, a la postre, marcó el desarrollo y los ritmos del mismo, *¿qué tipo de relaciones iba a establecer la nueva dirección con el Gobierno?* En torno a esa pregunta se había definido a los candidatos.

Auki Tituaña había sido un férreo opositor a Correa incluso desde que éste optó por primera vez a la Presidencia de la República en 2006, lo que le hacía aparecer como la alternativa más fuerte en ese sentido. A ello se sumaba su experiencia como alcalde de Cotacachi, lo que le otorgaba un plus en cuanto a experiencia política. En su contra jugaba el enfrentamiento -casi histórico- con algunos líderes de peso del movimiento, como Luis Macas, y cierto distanciamiento con las bases.

Por su parte, Pepe Acacho también aparecía como opositor al Gobierno, sobre todo, después de que, en febrero de 2009, fuese acusado por un delito de terrorismo en una movilización shuar en contra del proyecto de Ley de Aguas. Sin embargo, el hecho de que Santi,

también amazónico y con un perfil similar, hubiese sido el último presidente de la confederación, le quitaba fuerza.

Mientras que en el caso de Humberto Cholango, se trataba de un dirigente de mediana edad que tenía ya una experiencia organizativa importante -había sido presidente de la ECUARUNARI- y que, además, contaba a su favor el haber sido designado oficialmente candidato por la sierra. Su gran *handicap* era que se le acusa de “gobiernista” y de estar próximo al Gobierno de Correa. De hecho, en base a esta cercanía, Tituaña criticó el proceso de votación, al considerar que el congreso había estado intervenido por el propio Gobierno.

Estos conflictos impidieron que pudiera debatirse con mayor profundidad sobre otros asuntos importantes que, en un principio, se había previsto tratar. Entre ellos, probablemente, uno de los más relevantes fue una propuesta que contemplaba un cambio organizativo de la CONAIE, por el que se planeaba terminar con el modelo de confederación que había regido desde su fundación, para transformar la organización en un verdadero gobierno de pueblos y nacionalidades indígenas, en el que la representación se diese de forma directa.

Al final, tanto las divisiones entre la dirigencia como el contexto de enfrentamiento con el Gobierno influyeron demasiado en el transcurso del congreso. Temas más coyunturales, como la campaña por el “NO” contra el referéndum que Correa había convocado para mayo de ese mismo año, adquirieron mayor protagonismo y terminaron ocupando gran parte de las deliberaciones. En ese sentido, el congreso pareció, más bien, una redefinición circunstancial de la estrategia de la CONAIE frente al Gobierno antes que una reflexión sobre cuestiones de fondo, tanto organizativas como programáticas.

11.3. El “ambientalismo” como estrategia para la reaparición del movimiento indígena

El desplazamiento que estaba sufriendo el movimiento indígena exigía una redefinición de su actividad y la búsqueda de una alternativa que le otorgase, de nuevo, un destacado papel como actor. Ello empujó a la organización a centrarse, cada vez más, en una apuesta por recuperar capacidad de imposición en el territorio, a través de una disputa con el Gobierno por las bases sociales y las comunidades. En términos similares a los que explica Tarrow (1996), el

carácter anti-corporativo del Estado había establecido un nuevo contexto que empujaba a la CONAIE a una renovación:

“Los Estados centralizados engrandecen debilitando y eliminando las formaciones corporativas propias de la sociedad civil. El resultado será, así, que cuanto más fuerte sea el Estado, más debilitada estará la tendencia a la participación institucional y mayores incentivos habrá para un tipo de acción colectiva volcada a la confrontación y la violencia” (Tarrow, 1996:46).

Una reflexión que tampoco era nueva y que ya había empezado tras su participación en el Gobierno de Lucio Gutiérrez, cuando se inició un periodo de evaluación sobre ciertas acciones más convencionales como la participación electoral, el rol de Pachakutik o la propia presencia institucional. En el nuevo escenario originado con la llegada de Correa al poder, hubo un aspecto de su política económica que pronto comenzó a destacar sobre el resto, tanto por su magnitud como por sus consecuencias: los recursos naturales. Esta importancia provocó que el control sobre los mismos no tardase en ocupar un lugar prioritario en la agenda política del país, además de convertirse en el centro de todas las disputas entre el Gobierno y el movimiento indígena. La intención del Presidente de iniciar una nueva ronda petrolera y de impulsar varios proyectos de minería a cielo abierto y gran escala supuso un conflictivo continuo con pueblos y nacionalidades.

Esta pugna por los recursos supuso una escalada de enfrentamientos sobre cuestiones que no habían sido aún bien definidas y que supusieron una lucha por distintos espacios de poder, como cuál iba a ser el alcance de las autonomías indígenas, qué carácter tendría la consulta previa sobre proyectos que afectasen a territorios ancestrales y, en última instancia, hasta qué punto los indígenas detentarían capacidad soberana para decidir incluso sobre la voluntad del Estado, con lo que se acentuaba, todavía más, la incertidumbre sobre las implicaciones que se derivaban del reconocimiento de la plurinacionalidad en la Constitución de Montecristi.

Fue al calor de estos conflictos, cuando el movimiento indígena comenzó a tejer una identidad estratégica, de forma que su acción política empezase a girar con mayor fuerza en torno a la defensa de la naturaleza. Como se ha señalado, el hecho de que Marlon Santi hubiese sido elegido en diciembre de 2007 presidente de la CONAIE también contribuyó a ello, debido a su marcado perfil de activista anti-petrolero.

Como apunta Maiz (2004), las identidades políticas tienen un fuerte componente estratégico y de elección racional, que responde a procesos específicos y que suele evolucionar de acuerdo a las estructuras de incentivos que se dan en coyunturas concretas. En ese sentido, se plantea que durante el mandato de Rafael Correa, y a medida que la CONAIE perdía influencia, la organización empezó a generar unos marcos discursivos centrados en torno a la naturaleza y el territorio que sirvieron de base para una nueva estrategia política con la que se pretendía reforzar el carácter de movimiento social y, con ello, recuperar cierta capacidad de imposición.

Este “giro ambientalista” (Maiz, 2004: 165), no es una estrategia nueva pero adquiere importancia en un contexto en el que los recursos naturales se convierten en el centro de la política económica, con posibilidades de encontrar aliados en el discurso ecologista. Tal y como desarrolla Gómez (2007),

“El discurso autolegitimador de esta reivindicación se basa en el tradicional papel del pueblo indígena como “guardianes y especialistas en el cuidado y mantenimiento de su entorno natural” y como sus mejores conocedores. El discurso de las organizaciones políticas indígenas intenta hacer compatible las características étnicas de su pueblo con el marco ambientalista que construye. La creencia en la “pacha mama” o “panpas” es compatible con el discurso ecológico radical” (Gómez, 2007: 221).

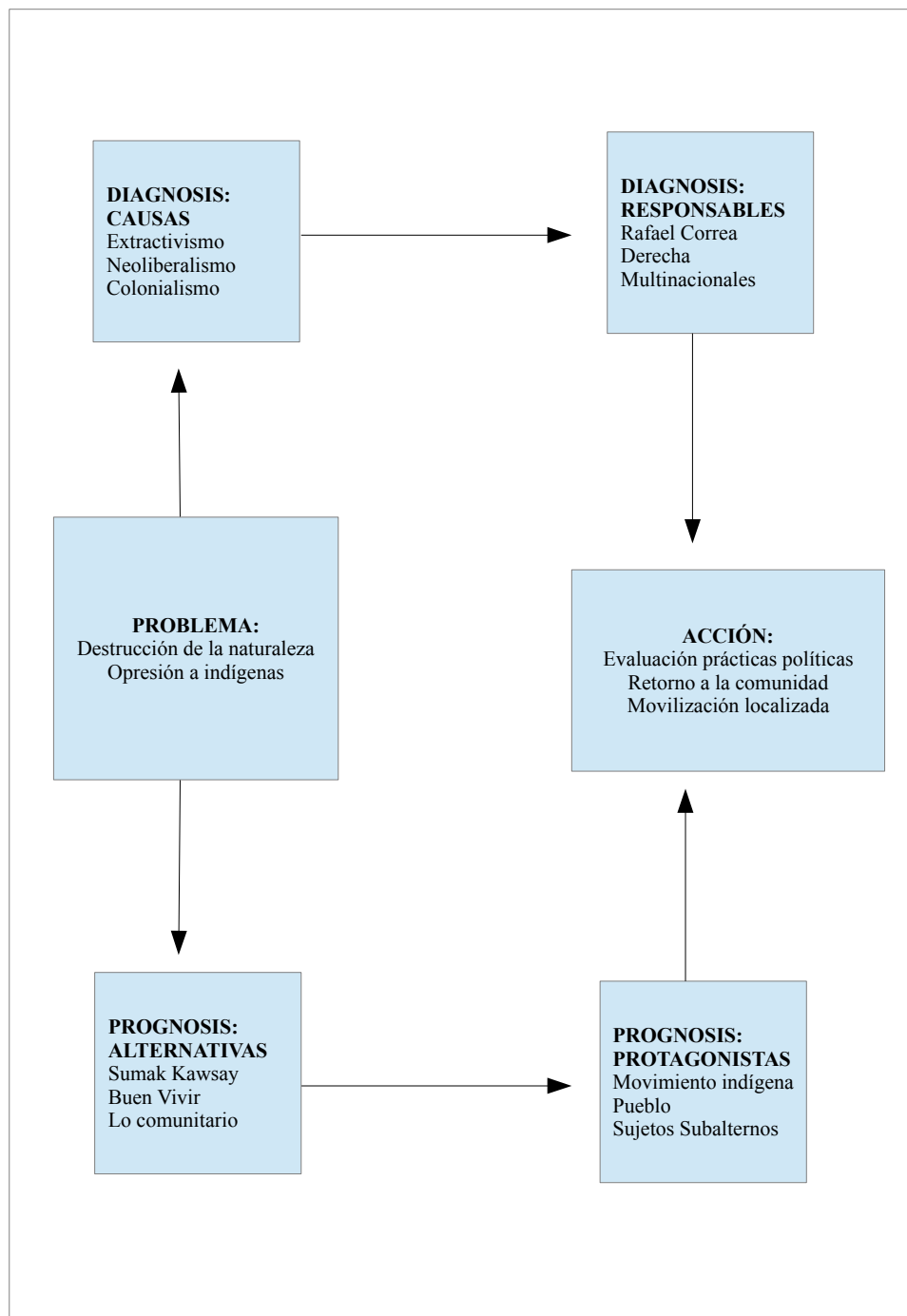
Se parte en este punto, por lo tanto, de una perspectiva constructivista de la identidad en la dirección que apunta Maiz (2007), como un proceso abierto, dinámico y contingente, producto de la interacción continua entre actores y estructura: “Las identidades colectivas no se “descubren” ni se “reconocen” sino que se producen políticamente mediante movilización, discurso, regulación institucional y antagonismo en determinados contextos sociales y políticos” (2007: 396).

De hecho, del conjunto de entrevistas mantenidas con la dirigencia indígena de la CONAIE, destaca -aun con posturas bastante diferenciadas- un punto en común en torno a este componente de defensa de la naturaleza, como aspecto fundamental dentro de un proceso general de encuadre discursivo por el que se atribuyen causas y responsabilidades, se presentan alternativas y se establecen posibles cursos de acción. Acerca del papel que cumplen los líderes indígenas en este proceso, Gómez (2007) concluye:

“La construcción de la identidad política indígena ha estado pilotada por la élite intelectual indígena autóctona, con ayuda de los “aliados” con los que ha contado a lo largo del tiempo. Es a través de esta generación de un proceso de enmarcamiento que se sistematiza la concepción de esta identidad como práctica político-ideológica” (Gómez, 2007: 219).

A partir del análisis de *framing* (encuadre), Maiz (2004) identifica dentro de las estrategias de enmarcado indígena tres niveles distintos de marcos discursivos (VER FIGURA 5), de los que nos servimos aquí para presentar el discurso generado por la dirigencia de la CONAIE, en tanto “estos marcos identitarios, como en general actúan todos los marcos interpretativos, proveen de esquemas sencillos de sentido que generan autorreconocimiento, facilitan la acción colectiva y generan a la vez la identificación” (2004: 162).

FIGURA 5: Marcos Discursivos de la Dirigencia Indígena



Elaboración: Fuente propia.

En primer lugar, la dirigencia indígena establece un problema que es presentado como objetivo, que es el de su relación conflictiva con el Gobierno de Rafael Correa por su política de recursos naturales, a partir del cual se plantea una determinada estrategia de enmarcado, como puede entreverse, de forma sintetizada, en este fragmento de entrevista con Humberto Cholango:

“Las relaciones con Correa pasan por los recursos naturales, el petróleo, el agua, la tierra... Por ahí pasa. Si el Gobierno no quiere cambiar el patrón, la matriz con la que los gobiernos neoliberales, las dictaduras, todos, han operado... Por ejemplo se habla de reforma agraria, pero no existe, se habla de una ley de aguas, pero no quieren distribuir las aguas, se habla del Sumak Kawsay, del calentamiento global, pero no quieren dejar de pensar una posibilidad alterna a la explotación de los recursos naturales. Siguen pensando que las necesidades del país tienen que pagarse con recursos naturales. Entonces, no cambia, ese es el punto central y la estructuración del nuevo modelo de Estado (...) Las relaciones son muy tensas porque hay dos proyectos muy diferenciados. Correa está aplicando un modelo de economía social de mercado, y no como manda la Constitución un nuevo modelo del Buen Vivir” (Entrevista a Humberto Cholango, abril 2010)

En este fragmento, Cholango establece a) un hecho de objetividad empírica, que está basado en las relaciones con Correa, definidas por su política de recursos naturales, entendiendo la situación presente como una muestra de opresión hacia los pueblos y nacionalidades; b) una responsabilidad moral, que es la del Gobierno por perpetuar esas relaciones de opresión debido a que “no quiere cambiar el patrón, la matriz con la que los gobiernos neoliberales, las dictaduras, todos, han operado”; y c) una provisión de sentido, que apela a “dos proyectos muy diferenciados” y que guía la acción del movimiento indígena, cuya actuación responde a un fin moralmente bueno (la protección de la naturaleza) frente al proyecto gubernamental (su explotación), al que se oponen en base a una dicotomía que enfrenta un tipo de modelo económico (definido aquí como social de mercado) y otro (el *sumak kawsay*). A partir de esta estrategia, pueden distinguirse tres marcos discursivos:

11.3.1. Marco de diagnóstico

Según Maiz (2004), por medio de este marco se pretende interpretar:

“Las realidades y acontecimientos negativos cotidianos para la comunidad (pobreza, aculturación, represión) como síntomas de un más amplio síndrome que requiere solución perentoria para la supervivencia del grupo que se presenta como amenazada. El peligro de desaparición como colectividad constituye el núcleo de lo que se configura en la narrativa indianista como el «problema» indígena: el *etnocidio*” (Maiz, 2004: 163).

Con este marco discursivo se establece, por tanto, una diagnosis sobre las causas que han provocado el problema objetivo que se ha definido previamente y se atribuye además responsabilidades sobre quiénes son los causantes de dicho problema.

De esa forma, la dirigencia señala una serie de causas que van desde lo más concreto -la actividad extractiva- a aspectos generales, de modo que se produce un sucesivo proceso de enmarcamiento, como si de un juego de muñecas rusas se tratase. En ese orden, de menos a más, se señalan como causas: el modelo desarrollista, el neoliberalismo y la colonialidad. En cuanto a los responsables, se identifica al Presidente de la República como el gran culpable, considerado un traidor que ha incumplido su promesa inicial de alianza con el movimiento indígena, y al que se acusa de haber relegado su programa de izquierda para alinearse con los intereses de la derecha política del país y las transnacionales petroleras y mineras (VER TABLA 31).

TABLA 31: Marcos Discursivos de la CONAIE (I)

| MARCO DE DIAGNÓSTICO |
|--|
| <p>Estrategia: Responsabilización de Rafael Correa, en términos de traición</p> <p><i>“Él habló del cambio en el país y no hay ese cambio; ha sido irrespetuoso con los pueblos indígenas; y, en tercer lugar, yo diría mentiroso, porque quiere hacer el Buen Vivir y la política extractivista está afectando a los pueblos, ¿cómo va a hacer eso? Después, se pone como guagua malcriado, en vez de buscar formas de acercamiento, de equilibrar una relación, lo que ha hecho ha sido menospreciar, irrespetar hasta tratarnos como hace 518 años, a la patada, y cogiendo a los más serviles para decir estos son los buenos, los demás somos malos. Sus políticas ha sido de dividir a los pueblos, a la organización, no justifica sus reacciones. Cada vez que se ha buscado un acercamiento, no lo ha sabido aprovechar más bien se ha vuelto como nada transparente”</i> (Entrevista a Blanca Chancoso, abril 2010)</p> |
| <p>Estrategia: La política desarrollista como sinónimo de destrucción</p> <p><i>“Que se desarrolle de acuerdo a la necesidad, no a la acumulación de bienes, porque yo entiendo que el desarrollo que hace el mestizo está apuntado a la destrucción, no es un desarrollo donde el ser humano tiene que vivir años. El mestizo coge mil o dos mil hectáreas, tala y mete ganadería, eso no es un desarrollo sustentable, como dicen ellos (...) No hay respeto, no hay consulta, violan la constitución, si el estado viola, violamos todos, yo creo que las cosas debe haber mutuo respeto, el Estado que respete a su pueblo, y que garantice de acuerdo a la Constitución, que cumpla sus normas, no abuse, consulte con sus dueños, que es el que está pisando, por eso cuando dicen el suelo es de ustedes y el subsuelo del Estado, entonces, yo digo, ¿cómo sacas? Yo estoy aquí, mi pie está ahí, ¿cómo le sacas?”</i> (Entrevista a Domingo Ankuas, julio 2011)</p> |
| <p>Estrategia: Pervivencia de elementos estructurales de dominación</p> <p><i>“Una de las cuestiones que me queda un sabor agridulce es respecto a este Gobierno, porque este Gobierno tiene un rótulo de izquierda, y los de la izquierda decían que era aliada del movimiento indígena- Es cierto que por el camino hemos tenido nuestras diferencias y por eso lo del movimiento Pachakutik, pero lo que no quedaba ya visto como un ejemplo, como algo visible de lo concreto es que, una vez que han llegado al poder, no se han diferenciado de la propia derecha. Y antes que poner entre izquierdas y derecha, los pueblos indígenas concluyen que son de la cultura occidental. Con eso no es que todo mestizo es lo mismo, no, no, no, pero pone un parámetro, que es lo central. Que si no se considera lo epistémico, por más que sea de izquierda o de derecha, van a cometer los mismos errores históricos en contra del movimiento indígena. El discurso de la revolución ciudadana es de profundo contenido de colonialidad. Desde su planteamiento conceptual, teórico, ideológico, han dejado fuera a la mitad del país”</i> (Entrevista a Nina Pacari, julio 2011)</p> |

Fuente: Elaboración propia.

11.3.2. Marco de pronóstico

Con este marco, se proporcionan “las claves del redescubrimiento y recuperación de la identidad colectiva indígena y con ello dos elementos clave de la narrativa indianista: las alternativas y remedios al problema, así como los protagonistas del cambio” (Maiz, 2004: 165). De manera que se formula un planteamiento alternativo en el que se identifica, además, a los sujetos con la capacidad -al menos moral- para llevar tal cambio adelante.

Si se analiza desde esta perspectiva, la dirigencia entrevistada sitúa a los propios indígenas como protagonistas del cambio en el país, junto a toda una serie de actores sociales identificados con el pueblo y considerados también sectores subalternos (campesinos, militantes, obreros...). Esto se plantea a partir de una recuperación de relatos históricos por los que se otorga a pueblos y nacionalidades cierto liderazgo en este proceso, en base a esa continuidad histórica y enfatizando las luchas de resistencia.

Con ello, se establece un modelo alternativo diferenciado, que es el defendido por el movimiento indígena, que se diferencia del “problema” objetivo (esto es, al modelo aplicado por el Presidente Correa), y al que se le atribuyen unas cualidades que hacen de esta alternativa una propuesta no sólo deseable -como marco final al que aspirar, como modelo bueno- sino también viable, posible de conseguir en tanto existen antecedentes de su factibilidad (VER TABLA 32).

TABLA 32: Marcos Discursivos de la CONAIE (II)

| MARCO DE PRONÓSTICO |
|---|
| <p>Estrategia: Diferenciación entre proyectos</p> <p><i>“El modelo de desarrollo no ha cambiado, sigue siendo el mismo, la expansión de la frontera petrolera, maderera, la privatización de páramos, bosques y agua, sigue en pie. Entonces, claro, el llamamiento del pueblo indígena es para romper este esquema, queremos romper, (...) Si Correa no quiere hacer el cambio, nosotros vamos hacer el cambio, los gobernados no el gobernante (...) Hay muchos pueblos y nacionalidades que han convocado a la resistencia. Ellos están en la resistencia. Quieren que se retiren las empresas (...) La CONAIE plantea un modelo muy distinto, que es comunitario, nada para los indios todo para todos, significa que no queremos que en el Ecuador exista poder económico que domine, ese es el medio (...) Estamos rompiendo las lógicas del capitalismo. El pensamiento indígena es colectivo. El pueblo es el que manda” (Entrevista a Marlon Santi, abril 2010)</i></p> |
| <p>Estrategia: El modelo indígena es bueno y deseable para el conjunto de la comunidad</p> <p><i>“Los gobernantes dicen no pero ellos [los indígenas] no cuidan la tierra, no cuidan las semilla. Ellos nada, por lo tanto, hay que apoyar a las empresas. Toda esas cosas y dicen vayan, vean las comunidades, lindo construimos la carretera. ¿Qué fines tiene esto? Sólo interesa los recursos naturales, para sacar el petróleo, y cuando nosotros decimos pero señores gobernantes, ¿qué está pasando aquí en la vida? Y dicen ¿pero no ven aquí la carretera tan bonita? Y la carretera bonita, ¿qué hacemos si no tenemos el estómago lleno? ¿Qué le hacemos nosotros? (...) Nosotros los indígenas no hemos luchado por nosotros mismos, hemos luchado por los demás. La lucha por el agua, no es una lucha de indígenas. Es una lucha para todos. La lucha por la tierra y las semillas por la soberanía alimentaria, ¿sólo los indígenas queremos comer? No. La política tiene que cambiar por la soberanía alimentaria y ahí estamos luchando por la reforma agraria. Trabajando para que las tierras tengan una política donde se distribuya equitativamente” (Entrevista a Delfin Tenesaca, julio 2011)</i></p> |
| <p>Estrategia: Se trata de una alternativa viable, y su logro es posible</p> <p><i>“Tenemos un caso nosotros también en Cotacachi en la zona subtropical de Intag, con la existencia de minas de oro, de cobre... Mientras yo estuve en la alcaldía y con la activa y decidida participación de los comuneros de allá, de las organizaciones sociales, se frenó la intención de japoneses, de ingleses, de canadienses, de chilenos, de explotar las minas sin un beneficio real para el país y menos para la comunidad. Era un saqueo. Más que el saqueo de hace 500 años. Mayor contaminación, la explotación del cobre iba a ser a cielo abierto, sin un marco jurídico ni ambiental favorable. Era un absurdo. Con la lucha liderada por el gobierno local y las organizaciones se logró frenar esos planes. Sin embargo el régimen ahora está preparando las condiciones para concesionar las minas. Eso están comprobando todas estas acciones del Gobierno, nos están demostrando que él está más bien alineado con las transnacionales, con el modelo de desarrollo extractivista” (Entrevista a Auki Tituaña, julio 2011)</i></p> |

Fuente: Elaboración propia.

11.3.3. Marco de Motivación

Por último, los marcos de motivación, con los que se pretende proveer de:

“Incentivos expresivos y materiales para la movilización: dramatización del problema, mito de los precursores que precedieron a los actuales líderes, sobredimensionamiento de la homogeneidad interna y la diferencia con otras naciones, posibilidades de éxito de la lucha nacional que refuerzan la plausibilidad de los objetivos, etc. Además, los marcos de motivación proveen del *repertorio de movilización*” (Maiz, 2007: 401).

Por lo tanto, con estos marcos, lo que se pretende básicamente es establecer pautas de actuación, una motivación que sirva para activar al colectivo y que suponga además una guía para la acción. Para ello, en ocasiones, se recurre a agudizar diferencias y a fomentar antagonismos, así como a exaltar las capacidades propias, con el objetivo final de movilizar. Si bien, a nuestro juicio, estos marcos no tienen por qué ser llevados siempre a los extremos ni implicar necesariamente escenarios de polarización puesto que, junto a estos elementos, pueden darse también otros más analíticos, relacionados con un planteamiento estratégico de cómo debe ser planteada la acción, a partir de una evaluación del escenario presente y de los antecedentes.

Como ejemplo de este proceso de enmarcado, se han seleccionado varias reflexiones de Luis Macas, considerado uno de los principales ideólogos de la CONAIE, que fueron planteadas en diversas entrevistas mantenidas con el líder histórico y que son una muestra representativa de la estrategia de acción tomada por el movimiento indígena en Ecuador.

Esta estrategia combina tres elementos básicos: primero, se ha abierto un proceso de reflexión al interior del movimiento, que ha empezado a evaluar su acción política y a analizar cuál es el balance que han dejado aspectos como la participación electoral y la presencia institucional; segundo, se está planteando un retorno a las bases sociales, un mayor trabajo directo con la comunidad que disminuya una posible brecha entre esas bases y la dirigencia, lo que ha sido considerado como una tendencia negativa que se habría dado en los últimos años; y, tercero, se encuadra la movilización en términos de defensa del territorio, en relación con esa identidad estratégica que antes se apuntaba, como protectores de la naturaleza. Para ello, Macas señala la importancia que toman, en este contexto, las movilizaciones localizadas en territorios concretos, en lugar de los grandes levantamientos nacionales (VER TABLA 33).

Tabla 33: Marcos Discursivos de la CONAIE (III)

| MARCO DE MOTIVACIÓN |
|--|
| <p>Estrategia: Evaluación de las movilizaciones desde una perspectiva histórica</p> <p><i>“A veces, hemos levantado acciones de reivindicación porque sí, el agua, la tierra, etc. Pero, claro, sin darnos cuenta cómo nuestros antepasados lo hacían de una manera distinta, de una lucha territorial, una lucha cultural... Es una lucha cultural pero también es una lucha de liberación. Aquí creo que nos hace falta dimensionar precisamente la lucha política. Culturalmente hemos avanzado pero eso debe servirnos como una fortaleza para levantar esa lucha más política y más ideológica (...) Más allá de querer levantar la voz, de movilizar por movilizar a la gente, creo que no es nada conveniente cuando en este momento la correlación de fuerzas políticas de nuestro país son totalmente adversas, no podemos arriesgarnos, no podemos malograr un proceso que está ahí” (Entrevista a Luis Macas, julio 2011)</i></p> |
| <p>Estrategia: Trabajo en ámbitos subnacionales, retorno a la comunidad</p> <p><i>“Hay que tratar de salvarnos y la única forma en este momento no es entrando con más fuerza al Estado, sino es más bien hacer un repliegue hacia lo interior, hacer de alguna manera un acto de concientización, propia, nuestra, al interior, pero con la finalidad de salvaguardar nuestro proceso. Hay que mirar mucho más hacia dentro, hoy por hoy, yo creo que la mirada nuestra debe estar hacia dentro y nuestra agenda debe privilegiar esta mirada hacia dentro del movimiento indígena (...) Desde la época de los 2000 hacia acá como que el movimiento indígena ha ido perdiendo esa ruta, esa reflexión, en estos últimos tiempos, muy poco hemos reflexionado” (Entrevista a Luis Macas, julio 2011)</i></p> |
| <p>Estrategia: Movilizaciones localizadas en el territorio</p> <p><i>“Las concepciones [Gobierno-indígenas] son totalmente distintas, opuestas, unas de otras y esa pelea sí va a seguir. Esa lucha, esa disputa, va a estar permanente y, creo, que desde los pueblos, ahora con mucha más fuerza, porque últimamente he estado en Zamora, Azuay, Loja... La gente dice no, no, no, que vengan y traten de terminar la vida, no estamos dispuestos. Vamos a morir de otra manera, no de la manera que quiere el Gobierno. Es un crimen, pues (...) Es una cosa muy difícil de poder entendernos. Es una lucha muy distinta de las décadas de los ochenta y noventa. Una movilización ya no va a ser acá en Quito, las movilizaciones van a ser en los territorios de los pueblos indígenas. Un estallido social va a ver aquí en el momento en el que empiecen a operar las mineras, y encima de eso, extender la ronda petrolera hacia el sur. Los shuaras, han dicho estamos dispuestos, vamos a luchar hasta la muerte, no van a permitirlo. Que vayan y lo destruyan, y encima de eso va la contaminación, la depredación (...) Este proyecto del Presidente Correa sí me parece que es una propuesta disparatada, quiere desarrollar el país destruyendo el mismo. La gente está en una reflexión, quizá no permanente, pero la gente empieza a pensar mucho” (Entrevista a Luis Macas, julio 2011)</i></p> |

Fuente: Elaboración propia.

11.4. La disputa por el control de los recursos naturales, expresión máxima de un conflicto sobre el modelo de desarrollo

Si bien, más allá de la estrategia planteada por el movimiento indígena, la generación de estos marcos discursivos ha de entenderse dentro de un contexto general, como producto de un proceso político en el que los recursos naturales adquieren protagonismo creciente, hasta ser casi la piedra angular del modelo económico implementado por el Gobierno. Un rasgo que no es exclusivo de Ecuador y que ha tomado importancia en casi todos los países de América del Sur, donde se han intensificado -tanto en número como en dimensión- los proyectos extractivos.

Al igual que en Ecuador, este modelo ha alcanzado especial relevancia en aquellos gobiernos de la región considerados progresistas, en sus distintas vertientes (destaca la repercusión que han tenido los proyectos petroleros, mineros o hidroeléctricos en Venezuela, Perú, Bolivia, Brasil y Argentina). En esa línea, Gudynas (2012) ha denominado “neoextractivismo progresista” a estas políticas, que serían las propias que aplican aquellos gobiernos y que tienen una serie de rasgos que las diferencian tanto del extractivismo clásico de las décadas de los años sesenta y setenta como de la intervención de las transnacionales durante el periodo neoliberal.

Acorde con el argumento de Gudynas (2012), la condición de posibilidad que ha permitido esta política ha sido la coyuntura internacional, y ello en un doble sentido: debido a que los mercados financieros globales, frente a otras inversiones más inestables, comenzaron a invertir en materias primas (lo cual aumentó el precio de éstas); y debido al crecimiento de la demanda de los países asiáticos, en especial de China. Un panorama económico que se presentó como una atractiva apuesta para la región, y que ha permitido que los distintos países viesan en este modelo una oportunidad de crecimiento a través de una política que se basa, sobre todo, en la exportación de recursos naturales y en un incremento de la inversión pública gracias a los fondos generados a partir de dichas prácticas extractivistas (caracterizadas por la explotación a gran escala en economías de enclave, para su posterior venta como *commodities*).

Detrás de este proyecto hay dos premisas de fondo, que sirven como justificación para implementarlo. Por una parte, lo que Svampa (2011) -con una línea argumental similar al “Estado mágico” descrito por Fernando Coronil (1997)- ha calificado de “ilusión desarrollista”,

entendida como un mito en torno a las materias primas por el que, gracias a ellas, los Estados van a poder desarrollarse rápidamente, estrechando así la distancia con los países considerados más “desarrollados” (es decir, una renovada promesa del clásico planteamiento de desarrollo en la región). Y, por la otra, lo señalado por Gudynas (2012) en relación a cómo los Gobiernos han vinculado estrechamente la aplicación de estos programas a sus planes para la reducción de la desigualdad y la pobreza, legitimando así unas prácticas que han terminado por generar una fuerte controversia social, sobre todo, dentro de sus propias bases (gracias a las cuales lograron originariamente llegar al poder).

Este “neoextractivismo” tiene dos grandes elementos que lo distinguen del más clásico. El primero es la intensificación que lo caracteriza que, como ya se apuntaba, ha supuesto una ampliación de la cantidad de recursos extraídos, tanto en el monto total como en el tipo de actividad impulsada. El segundo está relacionado con el rol protagónico que ha asumido el Estado que, como apunta Gudynas (2012), tiene ahora un papel mucho más activo, ya sea a través de su intervención directa (con empresas estatales) o de forma indirecta (como la dotación de infraestructura o mediante la ayuda por medio de subsidios y préstamos).

Ese protagonismo se deriva, sobre todo, de la lógica de fondo de este modelo, por el que el Estado persigue primero nacionalizar recursos para, después, hacer éstos susceptibles de explotación, para lo cual establece una fuerte regulación que, en todo caso, tiene como fin generar beneficios económicos a través de tributos y regalías. A consecuencia de ese objetivo, el Estado adquiere un perfil muy técnico (en Ecuador, el caso de la SENPLADES es paradigmático) en el que principios como los de eficiencia o productividad pasan a primer plano, con lo que “se acopla un discurso modernizador que alaba el éxito empresarial y comercial y el uso de innovaciones científico-técnicas y anuncia beneficios para toda la sociedad, especialmente los relacionados con el acceso al consumo material” (Gudynas, 2012: 134).

De este modelo extractivista, se deriva toda una geografía del territorio en base a los recursos naturales, diseño que ha tenido dos consecuencias principales: de un lado, la creación de nuevos mapas trazados a partir de la identificación de bloques petroleros y de zonas mineras susceptibles de explotación para la eventual apertura de procesos de concesión y licencia, lo que ha provocado un cambio en la valoración del territorio, por el que ahora las zonas ricas en recursos naturales adquieren prioridad, debido al carácter estratégico que toman para el Estado.

De otro, el surgimiento de conflictos con las poblaciones (en su mayoría indígenas) que habitan en esos territorios que, además, suelen ser áreas protegidas por su riqueza en biodiversidad. Un rasgo que ha puesto en entredicho estos proyectos debido, sobre todo, a las consecuencias provocadas por la actividad extractiva, tanto en relación con las poblaciones (desplazamientos, cambio de vida) como con el entorno (contaminación, destrucción de flora y fauna).

Precisamente, ha sido en ese contexto de conflicto territorial en el que se ha enmarcado el discurso indígena, estrategia que también se ha reproducido en los otros dos países del área centroandina, Perú y Bolivia, donde al igual que en Ecuador, gobiernos progresistas están implementando esta política “neoextractivista”, lo que ha provocado que las poblaciones originarias que habitan los territorios estratégicos hayan visto amenazada su propia vida por la irrupción de empresas petroleras y mineras, a partir de los grandes proyectos diseñados por los Estados.

Svampa (2011) ha caracterizado esta resistencia -principalmente indígena, pero no sólo- como “giro ecoterritorial”, derivado de la forma en la que los actores sociales asentados en zonas sensibles han comenzado a movilizarse para defender sus territorios:

“Una de las consecuencias de la actual inflexión extractivista ha sido la explosión de conflictos socioambientales, visibles en la potenciación de las luchas ancestrales por la tierra, de la mano de los movimientos indígenas y campesinos, así como en el surgimiento de nuevas formas de movilización y participación ciudadana, centradas en la defensa de los recursos naturales (definidos como “bienes comunes”), la biodiversidad y el ambiente. Entendemos por conflictos socioambientales aquellos ligados al acceso y control de los recursos naturales, que suponen por parte de los actores enfrentados, intereses y valores divergentes en torno de los mismos, en un contexto de asimetría de poder” (Svampa, 2011: 4).

Debido a su importancia económica, los Gobierno son reticentes a renunciar a la ejecución de programas extractivistas -de ahí, por ejemplo, las resistencias a reconocer el derecho al consentimiento de la comunidades-, por lo que se configura un tipo de Estado que, en la práctica, busca fórmulas de compensación para la población afectada. Gudynas (2012), de hecho, lo ha denominado así, “Estado compensador”, idea con la que se pretende, de alguna forma, buscar

“equilibrios dinámicos” a partir de la utilización de diversos recursos estatales, principalmente económicos.

En ese sentido, el Estado puede a) crear regulaciones en las que se incida en la evaluación de impacto ambiental, o en la obligación de que una parte del beneficio se quede en la comunidad; b) apoyarse en otros grupos sociales, que saldrían beneficiados del proyecto (un ejemplo de esto fue el caso del Tipnis en Bolivia, donde su Presidente, Evo Morales, buscó el apoyo de los campesinos de Cochabamba frente a las demandas indígenas del oriente, en cuyo territorio estaba proyectada la construcción de una carretera que atravesase la Amazonía); c) aprobar nuevas medidas sociales, como bonos de desarrollo, o transferencias condicionadas, o prometer nuevas infraestructuras (como hospitales o colegios); y d) ignorar estas demandas, y seguir adelante con el proyecto, ya que los pueblos afectados no suponen un riesgo potencial, al menos en términos electorales.

El propio Gudynas (2012) señala que, en ocasiones, estos equilibrios se rompen y, a causa de ello, “el Estado debe recomponer las relaciones bajo nuevas condiciones o, incluso, debe apelar a una relegitimación por medios plebiscitarios” (2012: 139). Junto a estos mecanismos, a nuestro juicio, podría señalarse otra forma más de respuesta estatal, a través de medidas represivas directas (como la violencia física, el desplazamiento forzoso o la militarización del territorio) o indirectas, mediante la criminalización de la protesta (con leyes anti-terroristas o con discursos que apelen al orden público).

Con respecto a esto último, Dávalos (2011) habla de la instauración de una “democracia disciplinaria” como modelo de participación “tolerada” con un fuerte control sobre la población en los territorios estratégicos. Este control se ejercería a través de una serie de agentes -que denomina “tecnócratas de la biopolítica” (sobre todo, publicistas y consultores)- con el objetivo de levantar “información al nivel más preciso para conocer todos los aspectos relacionados con una población determinada a fin de influir en sus comportamientos” (2011: 266). Según el autor, estos “dispositivos panópticos” facilitarían los procesos de desposesión territorial, de forma que sus poblaciones, al perder la referencia del territorio, perderían también parte de su identidad y, con ello, capacidad de resistencia⁴³⁶.

⁴³⁶ Dávalos (2011) considera que se trata de una práctica “biopolítica” de administración de poblaciones que pretende, ante todo, intervenir de forma permanente en las subjetividades de los sujetos, controlando así la disidencia (2011: 364).

Según relatan Bebbington y Bebbington (2011), durante el primer año de Gobierno de Correa se dio un importante giro en la política energética planteada por el Presidente (VER TABLA 34). Los autores destacan cómo cuando éste asume la Presidencia lo hace con un discurso moderado sobre la explotación de recursos naturales, hasta el punto de que lo sitúa como uno de los componentes centrales de la “larga noche neoliberal”. A este discurso le acompaña el nombramiento de Alberto Acosta, muy vinculado a la corriente ecologista, como ministro de Energía y Minas, y la propuesta del Yasuní ITT, dentro de una política que abogaba por un nuevo modelo de gobernanza de los recursos naturales.

Sin embargo, Bebbington y Bebbington apuntan cómo pronto se produce un cambio en esta postura, que ya durante el transcurso de la Asamblea Constituyente era otra muy distinta, con un Correa interviniendo directamente en Montecristi en favor de las tesis extractivistas. Una posición que va radicalizándose de forma paulatina una vez aprobada la Constitución y, sobre todo, con el desarrollo de la nueva legislación secundaria, “a finales de 2008 su posición oscilaba entre lo ridículo y la intolerancia” (2011: 136).

Primero con descalificaciones verbales (“extorsionadores”, “ecologistas infantiles”) y, después, con medidas concretas, como la retirada de la personalidad legal de la organización ecologista *Acción Ecológica* -especialmente crítica- en marzo de 2009, el cierre de la emisora shuar *La Voz de Arutam* -cuyas emisiones criticaban los proyectos extractivistas en la zona- en diciembre de 2009, o la acusación de un delito de terrorismo a varios manifestantes movilizados contra la política minera del Gobierno.

TABLA 34: Evolución de la postura de Correa hacia la política de Recursos Naturales

| Postura | Restictiva | Moderada | Favorable | Radicalizada |
|-----------------|--|---|---|--|
| Periodo | Posesión Presidencial | Asamblea Constituyente | Legislación Secundaria | Implementación de políticas |
| Contexto | Nombramiento de Alberto Acosta como Ministro de Energía y Minas. Propuesta de nueva gobernanza (plan Yasuní ITT) | Influencia directa sobre asambleístas en favor de la industria extractiva y limitación de la consulta previa de las población | Escalada verbal contra posturas ecologistas, calificadas de “extorsionistas” y “ecologistas infantiles” | Retirada personalidad legal Acción Ecológica; cierre Radio Arutam; juicio por terrorismo a manifestantes |

Fuente: Elaboración propia a partir de Bebbington y Bebbington (2011)

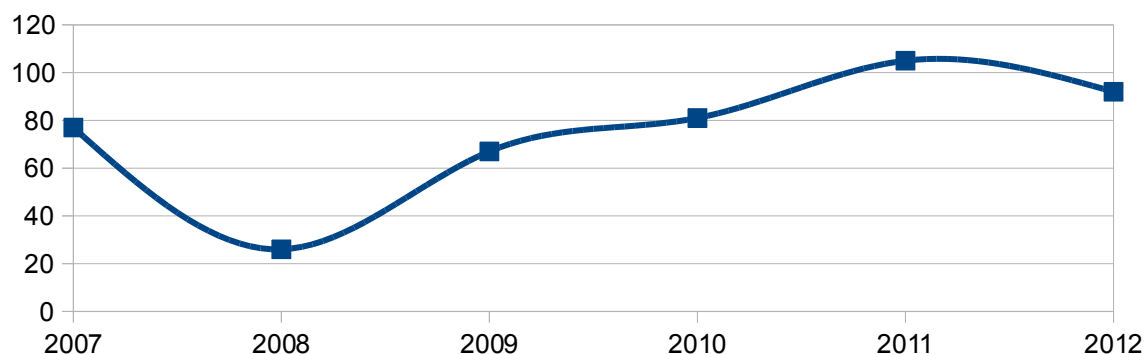
Junto a la necesidad, esgrimida por Correa, de implementar políticas extractivistas para la obtención de recursos fiscales que permitan erradicar la pobreza en Ecuador⁴³⁷, Bebbington y Bebbington (2011) señalan otro motivo que pudo haber mediado en ese giro del Gobierno hacia la industria extractiva, vinculado con la influencia y el poder fáctico de una serie de actores clave en el país:

“Los *lobbies*, tanto nacionales como internacionales, para expandir la industria extractiva en Ecuador son muy poderosos. Además de los actores habituales (empresas de hidrocarburos, consultorías, empresas de ingeniería civil, empresas petroleras de propiedad estatal), en este caso también hay otros que toman especial relevancia (trabajadores de la industria extractiva y militares). En el caso ecuatoriano, el caso de los militares es particularmente significativo, teniendo intereses tanto económicos como estratégicos para querer la expansión de la industria extractiva” (Bebbington y Bebbington, 2011: 136).

Una política extractiva que ha girado, principalmente, en torno a dos ejes: el petrolero y el minero. Ambos casos han representado un sector estratégico para la obtención estatal de recursos financieros, sobre todo, gracias a la evolución favorable de los precios internacionales (VER GRÁFICO 5), cuya tendencia al alza ha permitido un importante aumento tanto de las exportaciones (VER GRÁFICOS 6 y 7) como de los ingresos totales obtenidos en el país (VER GRÁFICO 8 y 9).

437 Así en el Enlace Ciudadano 299 de 1 de diciembre de 2012, celebrado en Riobamba en el contexto del lanzamiento de la XI Ronda Petrolera, Correa afirmaba “Vayan a la Amazonía, vean esa Amazonía sembrada de carreteras, servicios, telefonía inalámbrica, electricidad... Pero hay gente que no quiere esto, porque cree que la miseria es parte de la cultura, el folclore. ¡Están locos! ¡Están locos, compañeros! Todos tenemos derecho a vivir con dignidad (...) No es posible que la Amazonía 40 años produciendo petróleo todavía siga siendo la región con más incidencia de pobreza. Lo estamos cambiando, lo seguiremos cambiando. Pero para eso hay que aprovechar responsablemente nuestros recursos naturales”. Disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://www.youtube.com/watch?v=VXmLU8xQ7w0> (Minuto 1:15:00)

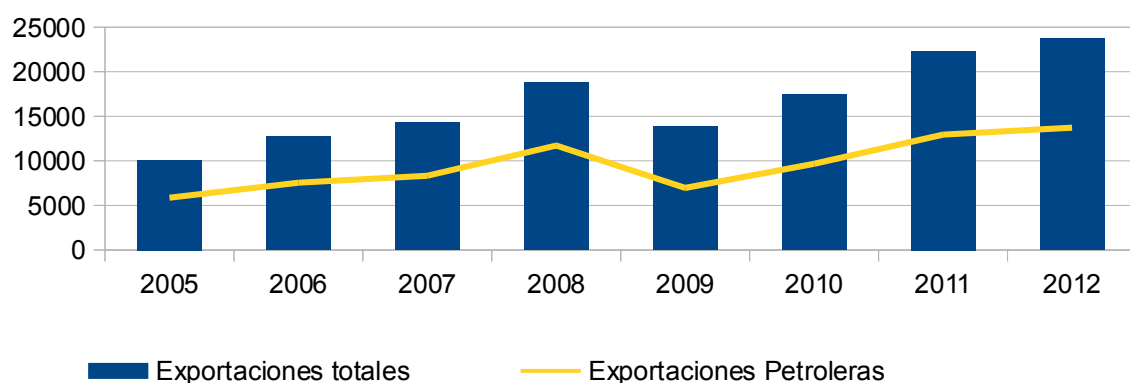
GRÁFICO 5: Evolución del precio del petróleo (\$ por barril)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central Ecuatoriano (BCE).

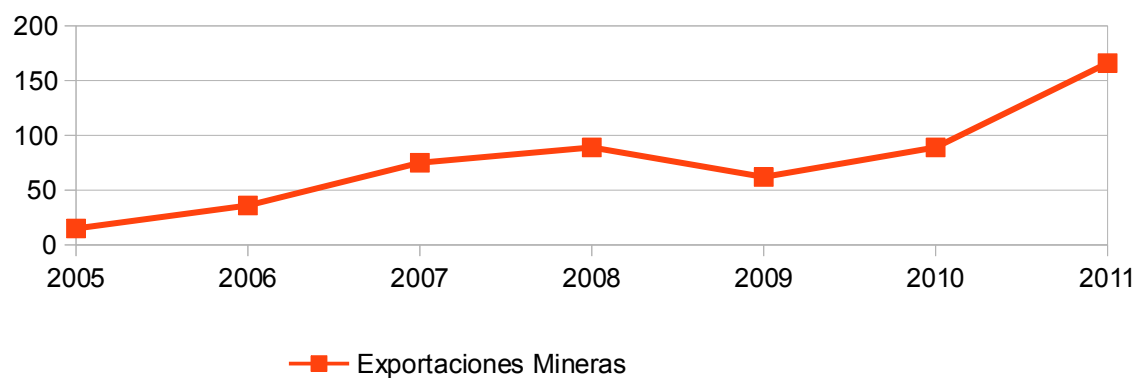
*Los precios corresponden al valor que tenía el barril en diciembre de cada año.

GRÁFICO 6: Evolución Exportación Petroleras en Ecuador (Miles de \$ FOB)



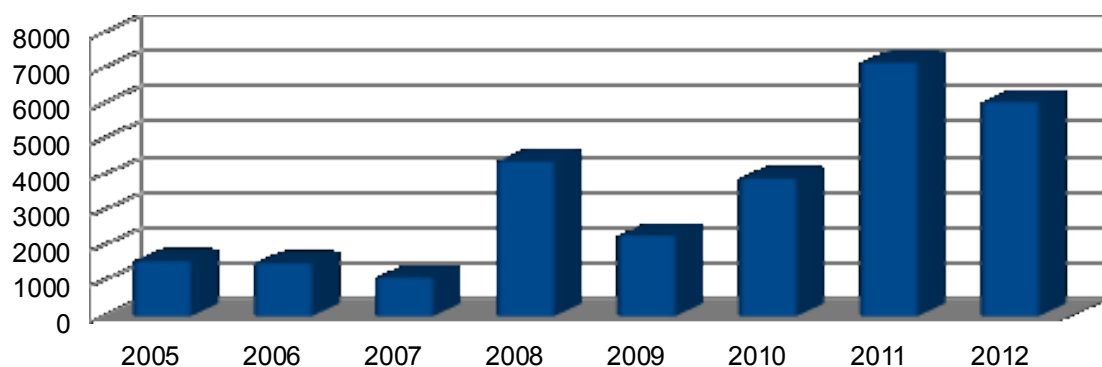
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Ecuador (BCE).

GRÁFICO 7: Evolución Exportación Sector Minero en Ecuador (Miles de \$ FOB)



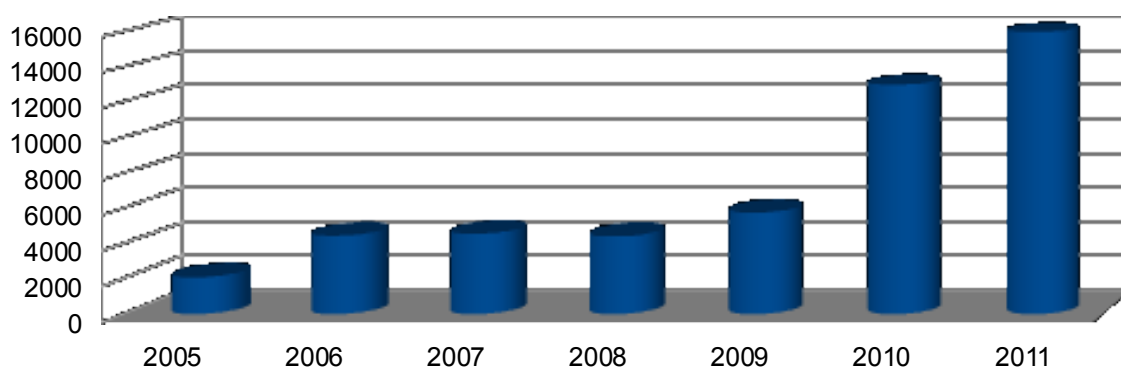
Fuente: Elaboración propia a partir de datos la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM).

GRÁFICO 8: Evolución Ingresos petroleros en Ecuador (Millones de \$)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Ecuador (BCE).

GRÁFICO 9: Evolución Ingresos Mineros en Ecuador (en miles de \$)

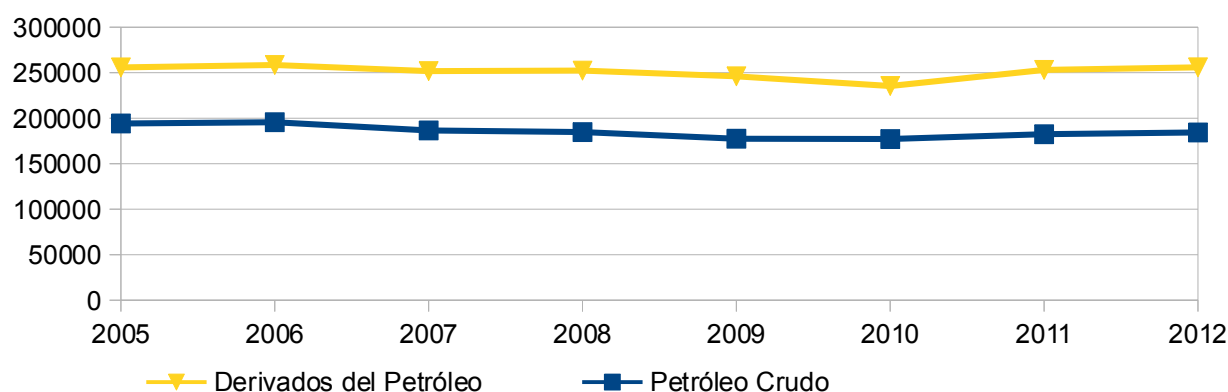


Fuente: Elaboración propia a partir de datos la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM).

Hay que remarcar que ese incremento se ha debido más a la variación de precios y a las nuevas políticas fiscales del Estado (que obtiene ahora más en regalías y utilidades) que a un incremento considerable de la producción, que se mantiene estable con respecto a los Gobiernos anteriores (VER GRÁFICOS 10 y 11). A ese respecto, Polga-Hecimovich (2013) señala que

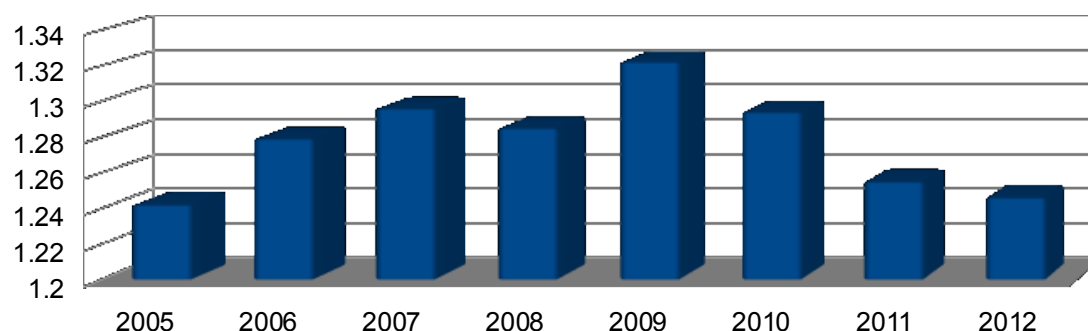
“El gobierno central, en cambio, se ha beneficiado fundamentalmente de las regalías petroleras y de una mejora en la cobertura y cumplimiento de la recaudación de impuestos. Aunque la producción petrolera representa sólo el 12-13% del PIB, ésta constituye la fuente principal de ingresos del gobierno central, representando alrededor de 48% de los ingresos totales. El precio del crudo ecuatoriano ha subido 81% desde 2007, con una fluctuación de entre \$ 80 y \$ 100 por barril en 2012. Sin embargo, los ingresos petroleros están cada vez más apoyados por impuestos a las empresas y los ciudadanos” (Polga-Hecimovich, 2013: 139).

GRÁFICO 10: Evolución de la Producción de Petróleo en Ecuador
(en miles de barriles)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Ecuador (BCE).

GRÁFICO 11: Evolución del Sector Minero en el PIB (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM).

Una de las medidas más ambiciosas de la política petrolera del Gobierno fue el lanzamiento de dos rondas petroleras (desde 2004 no se había lanzado ninguna ronda, entonces quedó desierta), con el fin de iniciar un proceso de licitación de varios bloques de crudo en la Amazonía (a través de la concesión de contratos de servicio⁴³⁸). En junio de 2011 se lanzó la X

⁴³⁸ A través de la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley del Régimen Tributario Interno, publicada en Registro Oficial de 27 de julio de 2010, se aprobó un cambio sustancial del modelo de contratación del Estado con las petroleras, por el que se pasa de un régimen de participación (en el que las compañías se quedan con una parte de los extraído) a un contrato de prestación de servicios, que reconoce al Estado la propiedad total del crudo y que, como contraprestación a las actividades realizadas, establece el pago por parte del Estado a las compañías adjudicatarias de una cantidad determinada a través del establecimiento de una tarifa, según los servicios prestados y en función del nivel de producción: “El sistema tarifario de cada contrato se establecerá de forma individual, sobre la base de los resultados de la licitación y en función de la amortización de las inversiones, los costos y gastos del proyecto, y una utilidad razonable que se acuerda en función del riesgo” (Ministerio de

Ronda Petrolera, que preveía la licitación de seis bloques petroleros en la zona nororiental y central de la Amazonía, en las provincias de Sucumbíos y Orellana (VER ANEXO 4). De mayor alcance fue el lanzamiento en noviembre de 2012 de la XI Ronda Petrolera, que comprende 13 bloques petroleros en el suroriente del país, en las provincias de Pastaza y Morona Santiago (VER ANEXO 5).

Aunque, sin duda, de entre los aspectos más controvertidos de la política petrolera, fue el relacionado con la iniciativa Yasuní ITT. Como se ha señalado, a través de esta propuesta, el Gobierno planteó la posibilidad de dejar bajo tierra el crudo existente en el bloque ITT (denominado así por la presencia de pueblos indígenas en aislamiento voluntario: Ishpingo-Tambococha-Tiputini), ubicado en el corazón del Parque Nacional Yasuní, en el centro de la Amazonía entre las provincias de Orellana y Pastaza, y considerado zona intangible desde 1999 (VER ANEXO 6).

El hecho de que se calcule que en esta zona existe una reserva petrolera equivalente a 846 millones de barriles (el 20% de las reservas totales del país)⁴³⁹ ha provocado múltiples presiones para su explotación, a pesar de esa condición de intangibilidad. Por ello en 2007, como uno de los proyectos estrellas del programa económico de Correa, se presentó dicha iniciativa como un nuevo modelo de gobernanza por el que el Gobierno se comprometía a no extraer los hidrocarburos de la zona a cambio de la creación de un fondo que debería ser financiado por diversos actores internacionales en forma de compensación⁴⁴⁰.

Aunque no entra dentro del periodo de estudio de esta investigación -y sin entrar en mayores detalles, aparte de lo ya señalado a lo largo de este trabajo sobre cómo se llevaron las negociaciones-, cabe destacar que después de seis años, en agosto de 2013, el Presidente de la República anunció el fin de la iniciativa y la intención del Gobierno de llevar a cabo labores de exploración en el territorio:

Recursos Naturales No Renovables, 2012: 23). Se prevé además como opción de pago que éste pueda realizarse también en especie (petróleo).

439 Datos calculados por Iniciativa Yasuni ITT. Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.amazoniaporlavida.org/es/Noticias/iniciativa-yasuni-itt-entre-aplausos-contradicciones-y-chantaje.html>

440 El Gobierno estableció como meta una cifra equivalente al 50% de las ganancias que le proveería una eventual extracción del crudo, lo que según sus estimaciones suponía alrededor de 350 millones de dólares anuales durante 12 años.

“He tenido que tomar una de las decisiones más difíciles de todo mi Gobierno, el día de hoy he firmado el Decreto Ejecutivo para la liquidación de los fideicomisos Yasuní ITT y, con ello, poner fin a la iniciativa (...) Queridos jóvenes, durante seis años hicimos lo que pudimos, que no les quede la menor duda, ojalá que entiendan que esa demora significó millones de ecuatorianos sin agua potable, niños muriendo o malcreciendo por causas perfectamente evitables, centenas de miles de jóvenes sin infraestructura educativa adecuada, personas sin acceso a la salud (...) Queridas ecuatorianas, queridos ecuatorianos, jóvenes de la patria, podemos tener la conciencia tranquila, Yasuní ITT ha sido la propuesta más seria y concreta en la lucha contra el cambio climático de toda la historia de la humanidad” (Rafael Correa, 15/08/2013)⁴⁴¹.

El otro puntal de la política energética del Gobierno ha sido la minería. Durante el mandato de Correa se impulsó con fuerza el desarrollo de este sector mediante la elaboración de un mapa minero que estudiase las potencialidades del país (VER ANEXO 7) y, sobre todo, con la implementación de un programa que contempla, como base principal, la minería a cielo abierto y gran escala⁴⁴².

La mayor actividad minera del país se concentró en la zonas sur y suroriental, especialmente en las provincias de Azuay, Loja, Zamora Chinchipe y Morona Santiago, que representaron el 66% de la superficie total concesionada (Sacher y Acosta, 2012: 44)⁴⁴³. Zonas donde, además, el Gobierno ha ubicado (lo que ha definido como) sus cinco grandes proyectos estratégicos mineros (VER ANEXO 8), en base a esa lógica de minería a cielo abierto y gran escala con la que, según se enuncia en el *Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero 2011-2015*, se espera “el aprovechamiento de estas reservas minerales de oro, plata, cobre y molibdeno, [que] generarían al Estado importantes ingresos durante más de una década a través del pago directo de regalías e impuesto a la renta” (Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, 2011: 71) (VER TABLA 35).

441 Discurso disponible en línea (Última consulta 08/01/14): http://www.youtube.com/watch?v=UH_Pxncu0Jc

442 Se tratan de megaproyectos, de gran envergadura, en los que la explotación minera se realiza en la superficie de la tierra, para lo cual se emplean explosivos como medio de detonación para obtener los minerales.

443 Según señalan estos autores, “en Ecuador existen en total 1.036 propietarios de concesiones mineras (inscritas y otorgadas) y 2.257 concesiones inscritas, otorgadas o en trámite, que abarcan 1,21 millones de hectáreas; es decir el 4,5 % de la superficie total del país. Sin embargo, las provincias que concentran el mayor potencial minero del país, la pro- porción del territorio concesionado es mucho mayor: en Azuay es el 25% (193.569 hectáreas), mientras que en Zamora Chinchipe, el 26,8% del territorio está concesionado (282.998 hectáreas)” (Sacher y Acosta, 2012: 42-43).

TABLA 35: Proyectos estratégicos mineros (estimaciones)

| Proyecto Estratégico | Empresa Concesionaria | Características producción | Inversión en \$ (mill.) | Empleo | |
|----------------------------|-----------------------|----------------------------|-------------------------|---------|-----------|
| | | | | Directo | Indirecto |
| Mirador | Ecuacorriente | Cobre 215.000 Lbs/año | 8.740 | 1.781 | 5.232 |
| Panantza San Carlos | Ecuacorriente | Cobre 627 millones Lbs/año | 10.793 | 1.308 | 7.020 |
| Quimsacocha | IAMGOLD | Oro 3.000 Ton/día | 804 | 1.526 | 3.020 |
| Río Blanco | San Luis Minerales | Oro 60.000 Ton/día | 336 | 700 | 3.500 |
| Fruta del Norte | Kinross-Aurelian | Oro y Plata 300.000 Oz/año | 3.391 | 1.600 | 6.950 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero 2011-2015.

Precisamente el impulso de este programa de minería a cielo abierto y gran escala ha sido el centro neurálgico del conflicto con el movimiento indígena. Las desavenencias ya surgieron con fuerza durante el transcurso de la Asamblea Constituyente. Entonces, a pesar de la aprobación en abril de 2008 de un Mandato Minero⁴⁴⁴ con el que se pretendía reordenar la actividad minera (se declaraba la práctica extinción y caducidad de todas la concesiones mineras⁴⁴⁵ y una moratoria para el otorgamiento de nuevas concesiones hasta el establecimiento de un nuevo marco regulatorio⁴⁴⁶), un acuerdo⁴⁴⁷ posterior, emitido por el Ministerio de Minas y Petróleo, limitaba sustancialmente el contenido de dicho mandato, al establecer una serie de “criterios de afectación” del agua para que la medida fuese efectiva⁴⁴⁸.

444 Mandato Constituyente número 6 de 18 de abril de 2008.

445 En concreto, se declaraba la extinción de las concesiones mineras a) en fase de exploración que no hubiese realizado ninguna inversión al 31 de diciembre de 2007, o que no hayan presentado estudio de impacto ambiental o que no hayan realizado procesos de consulta previa (art. 1); b) otorgadas al interior de áreas naturales protegidas, bosques protectores y zonas de amortiguamiento (art. 3); c) que en número mayor de tres hubiese sido otorgadas a una sola persona natural o su cónyuge, o a personas jurídicas y sus empresas (art. 4); d) otorgadas a favor de funcionarios del Ministerio de Recursos Naturales, o Energía y Minas, o Minas y Petróleo, o sus parientes (art. 5).

446 Que, según el artículo 9 del Mandato, debía expedirse en el término de 180 días o, en caso contrario, el Ministerio de Minas y Petróleo tendría que renegociar los títulos de concesión de acuerdo a los nuevos principios constitucionales (Disposición Final Segunda).

447 Acuerdo Ministerial núm. 174. Registro Oficial 396, 05/08/2008.

448 De esta forma se establecía un índice de contaminación del agua, con lo que la medida quedaba restringida a los casos en los que se comprobase que la actividad minera había afectado la calidad del agua.

Aunque las mayores tensiones llegaron después de Montecristi, con la presentación por parte del Ejecutivo⁴⁴⁹ del proyecto de Ley de Minería y con su posterior aprobación por la Comisión de Legislación y Codificación⁴⁵⁰ (conocida coloquialmente como “Congresillo”), debido a que todavía no había sido instaurada la nueva Asamblea Nacional. Esta norma provocó una fuerte reacción del movimiento indígena, que consideró la ley una agresión del Gobierno tanto en la forma como en el fondo.

En lo que se refiere al primer aspecto, se había dado prioridad absoluta a la ley frente a otros proyectos y, según la dirigencia indígena, el proceso de elaboración se había desarrollado sin contar con su “necesaria” participación (al afectar el ejercicio de sus derechos colectivos, según se recoge en el artículo 57.17 de la Constitución). En cuanto al segundo, los contenidos más polémicos giraron en torno al reconocimiento de la minería a gran escala, a la importancia otorgada a la iniciativa privada (cuya participación ya no quedaba sujeta a condiciones de “excepcionalidad”) y a los límites fijados en la aplicación del derecho de consulta previa de las comunidades, cuya decisión quedaba sujeta al dictamen último del Ejecutivo⁴⁵¹.

Finalmente, la CONAIE presentó una demanda de inconstitucionalidad⁴⁵² contra la ley, alegando como argumento central la ausencia del requisito de consulta pre-legislativa en el proceso de aprobación de la norma. Un año después, la Corte Constitucional emitió sentencia y declaró la constitucionalidad condicionada del contenido de algunos de sus artículos, reafirmando así la necesidad de realizar procesos de consulta previa antes de otorgar concesiones mineras en territorios que cuenten con población indígena. Si bien, la Corte desechó la demanda de la CONAIE sobre la falta de consulta pre-legislativa y salvaba, de ese modo, la norma.

A pesar de reconocer irregularidades en el procedimiento, en la sentencia se argumentó que la ley se había aprobado en una situación “extraordinaria” propia del “proceso de transición” abierto tras la promulgación de la nueva Constitución, motivo por el que se apeló a un principio de aplicación directa, derivado de la ausencia de un mayor desarrollo normativo:

449 El proyecto se remitió el 14 de noviembre de 2008, 25 días después de promulgada la nueva Constitución.

450 El “Congresillo” aprobó la ley finalmente el 26 de enero de 2009.

451 Según recoge la Ley de Minería, “en el caso que de un proceso de consulta resulte una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de desarrollar el proyecto será adoptada por resolución motivada del Ministerio Sectorial” (art. 87).

452 El 17 de marzo de 2009.

“Ante la ausencia de un cuerpo normativo que regule los parámetros de la consulta pre-legislativa, el proceso de información y participación implementado previo a la expedición de la Ley de Minería se ha desarrollado en aplicación directa de la Constitución; en consecuencia, se desecha la impugnación de inconstitucionalidad por la forma, de la Ley de Minería” (Punto Primero de la Sentencia)⁴⁵³.

En medio de todo ello, en agosto de 2009⁴⁵⁴, el Presidente de la República había depositado el proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (comúnmente denominada Ley de Aguas) en la Asamblea Nacional, para su sometimiento a debate y aprobación. Esto no hizo sino enconar los ánimos, puesto que la CONAIE volvió a denunciar que la norma había sido presentada sin contar con participación social⁴⁵⁵.

Correa había encargado su elaboración a la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) - creada en 2008 por Decreto Ejecutivo⁴⁵⁶-, organismo que formó una comisión mixta integrada por representantes de organizaciones de regantes, ONGs que trabajan sobre el tema y delegados de la propia secretaría para la confección del texto. Sin embargo, según relata Simbaña (2010), el documento final fue rehecho por la SENAGUA como consecuencia de las fuertes discrepancias que se habían dado al interior de la comisión, principalmente, en lo referido a la participación de la sociedad civil y de las organizaciones en la gestión del agua y a la nueva institucionalidad que iba a crearse.

Varios meses después, y a pesar del mandato constitucional que obligaba a su aprobación en el plazo de un año⁴⁵⁷, Correa decidió desistir de la aprobación del proyecto de ley⁴⁵⁸ debido a las fuertes presiones del movimiento indígena (al considerar que la norma pretendía privatizar el

453 Sentencia N. 001-10-SIN-CC, de 18 de marzo de 2010.

454 26 de agosto de 2009.

455 La CONAIE mostraba además su malestar con el Gobierno al considerar que el Presidente había ignorado su propuesta de ley de aguas, presentada el 19 de noviembre de 2008 junto a otros dos proyectos, de ley de biodiversidad y de ley de soberanía alimentaria.

456 Decreto Ejecutivo núm. 1088. Registro Oficial 346, 27/05/2008.

457 Según mandato constitucional, la ley tenía que ser aprobada en el plazo de un año tras la promulgación de la Constitución, lo que aumentaba la presión.

458 Ante el curso que había tomado el proceso de aprobación, el Presidente manifestó que dicha ley no suponía una prioridad para su Gobierno e instó a sus asambleístas a archivar el proyecto: "Les hago una propuesta, voten la Ley mañana, y rechácenla, archívenla, yo les pediría a mis asambleístas que nos ayuden a archivar esa Ley y nos ahorramos ese problema, si para el Gobierno y el movimiento político no es una Ley fundamental" (*El Universo*, 20/05/2009). Disponibles en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.eluniverso.com/2010/05/21/1/1355/presidente-correa-pide-archivar-ley-aguas.html>

agua, dar prioridad a su uso para la actividad minera y concentrar la toma de decisiones en una autoridad única) y, sobre todo, a la mencionada sentencia de la Corte Constitucional, que exigía la realización de una consulta pre-legislativa. El proyecto quedó así en *stand-by* durante dos años hasta que, en septiembre de 2012⁴⁵⁹, la Asamblea Nacional lo reactivó⁴⁶⁰ mediante el llamamiento a una consulta pre-legislativa para aquellos sujetos a los que la Constitución reconoce derechos colectivos⁴⁶¹, la primera de esta índole que se convocaba en el país⁴⁶².

Las movilizaciones indígenas encabezadas por la CONAIE se dieron al calor de los procesos de debate y aprobación de estas leyes que, en cierto modo, actuaron de impulso para que el movimiento pudiese retomar una agenda movilizadora. Estas acciones se dieron además en un contexto que se había caracterizado por un notable repunte de los niveles generales de conflictividad socio-política, como escenario inmediatamente posterior a la aprobación de la nueva Constitución de Montecristi y que registró las cifras más altas de movilización en el país en, al menos, los últimos quince años (VER GRÁFICO 12). Un incremento que respondía, en buena medida, a los juegos de alianzas que se presentaban tras la promulgación del nuevo texto (Sánchez Parga, 2012: 42) y con el inicio de un periodo en el que habría de concretarse la definición del modelo de Estado.

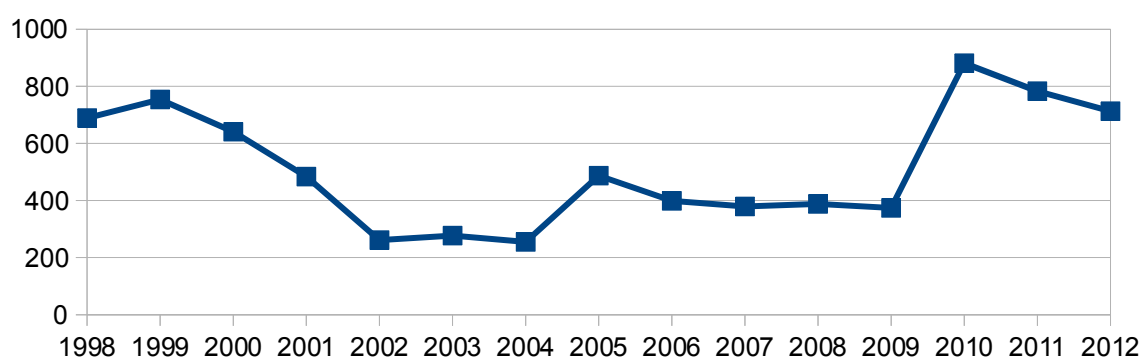
459 En concreto, el 19 de septiembre se abrió un plazo de 20 días para inscribirse como sujeto susceptible de ser consultado.

460 Esta reactivación estuvo, en parte, impulsada por la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el caso del Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku contra el Estado de Ecuador, el 27 de junio de 2012. Mediante esta resolución, en respuesta a una demanda presentada en 2003 por las comunidades Kichwas, se estableció la responsabilidad del Estado de indemnizar a las comunidades afectadas por la actividades petroleras derivadas de la concesión en 1996 del Bloque 23, que incluía el 60% del territorio sarayaku, y que no había contado con el debido proceso de consulta previa.

461 Terminado el plazo, 1.607 organizaciones sociales se inscribieron para participar en la consulta.

462 Durante el periodo de escritura de esta investigación, dicha consulta no había sido realizada aún, por lo que la Ley de Aguas seguía sin ser aprobada.

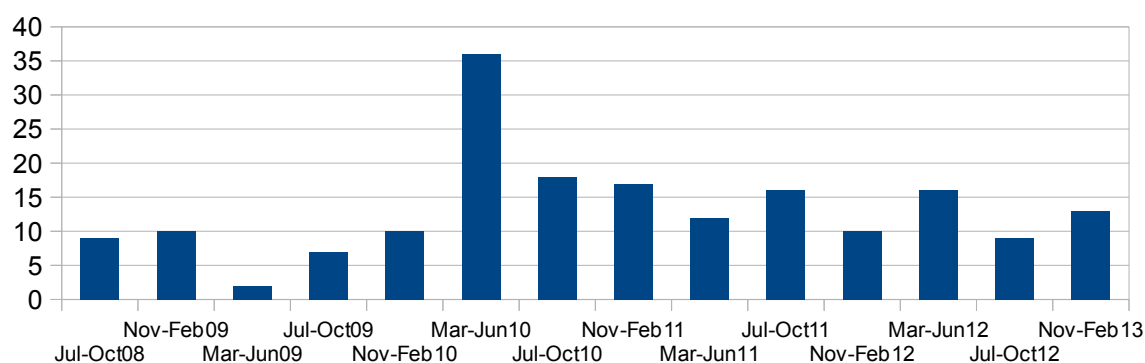
GRÁFICO 12: Evolución de la conflictividad socio-política



Fuente: Elaboración propia a partir de Ramírez, F. (coord.) (2013): *Nuda Política. Democracia, participación y conflictos 2009-2012*. Quito: FES-ILDIS, FLACSO Ecuador.

Alrededor de esa normativa sobre recursos naturales -y con los posteriores procesos de concesión y licitación de proyectos mineros y petroleros- se produjeron los mayores niveles de movilización indígena (VER GRÁFICO 13). Así en enero y septiembre de 2009 (momentos de aprobación de la Ley Minera y presentación del proyecto de Ley de Aguas, respectivamente) se registraron las cifras más altas, junto a mayo de 2010, cuando se intensificaron las movilizaciones para detener la aprobación de la Ley de Aguas (algo que finalmente se consiguió ya que Correa anunciaba su intención de desistir del proyecto días después de estas marchas).

GRÁFICO 13: Evolución de las movilizaciones indígenas

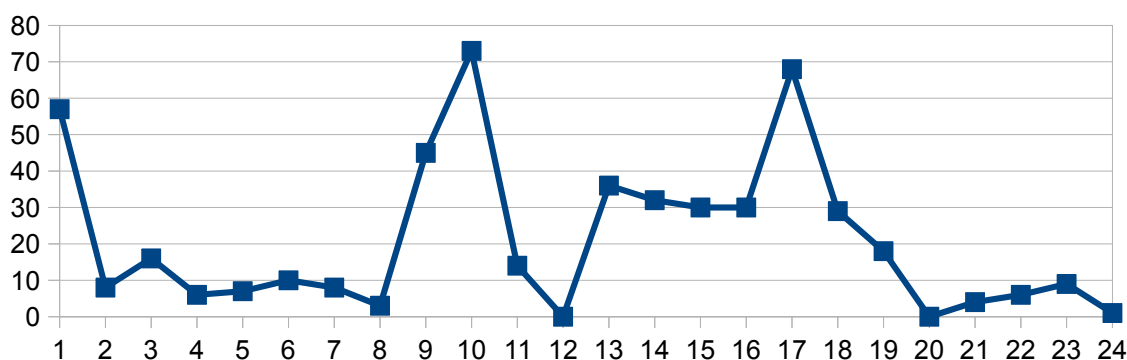


Fuente: Elaboración propia a partir de UI-CAAP

Con esta estrategia de confrontación, el movimiento indígena intentaba recuperar capacidad de imposición y ganar, con ello, mayor presencia en la opinión pública. Sánchez Parga (2012) estudia cómo se produce dicho proceso y cómo durante esos dos años (2009-2010) el

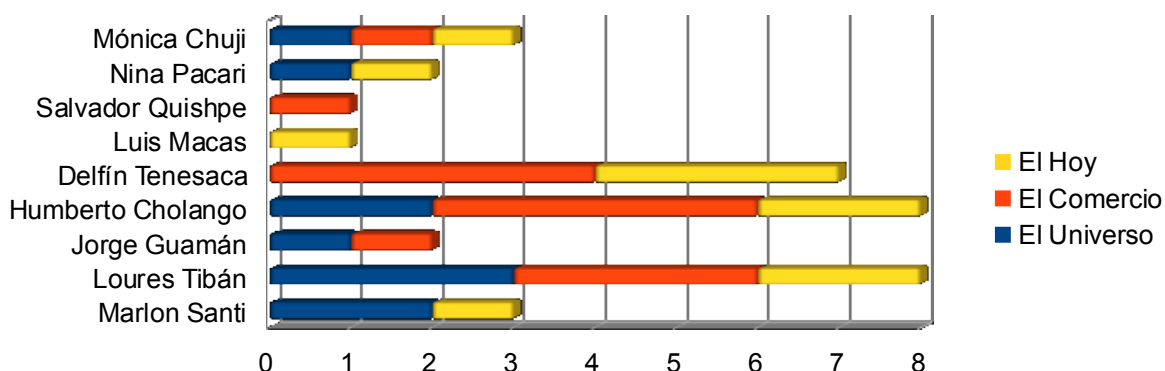
movimiento indígena alcanza una mayor “frecuencia mediática”⁴⁶³ (VER GRÁFICO 14) gracias, en buena medida, a las movilizaciones convocadas y a los marcos discursivos de polarización que antes se analizaban, con un mayor protagonismo de la dirigencia indígena en los medios convencionales (VER GRÁFICO 15).

GRÁFICO 14: Frecuencia mediática del movimiento indígena (2010-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de Sánchez Parga (2012)

GRÁFICO 15: Entrevistas a dirigentes indígenas en la prensa ecuatoriana (2009- 06/2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de Sánchez Parga (2012)

Durante este periodo de movilizaciones se registró una serie de acontecimientos significativos⁴⁶⁴ que lo fueron no tanto por el número de participantes involucrados (cuyas cifras

463 Con este término el autor se refiere a “El número de conflictos/oposiciones registrados responde a una *frecuencia mediática*, la cual señala la intensidad de los hechos registrados y su efecto en la opinión pública. Se trata de medir precisamente la repercusión mediática y pública atribuida por los mismos medios a tales conflictos/oposiciones” (Sánchez Parga, 2012: 46).

464 Como fuente de información para trazar una cronología de las movilizaciones que se exponen aquí, se han

oscilan dependiendo de la acción) como por el momento en el que sucedieron y el tipo de relación que fue configurando entre el movimiento indígena y el Gobierno (VER TABLA 36).

TABLA 36: Principales movilizaciones del movimiento indígena 2009-2012

| Enero 2009 | Sept. 2009 | Feb. 2010 | Junio 2010 | Mayo 2011 | Marzo 2012 |
|---|--|---|--|--------------------------------------|----------------------------------|
| Movilización en contra de la Ley de Aguas | Levantamiento en contra de la Ley de Aguas | Declaración de Ambato (ruptura con el Gobierno) | Movilización en contra de la cumbre del ALBA | Campaña por el “NO” en el referéndum | Marcha Plurinacional por la Vida |

Fuente: Elaboración propia.

La inminente aprobación de la Ley de Minería en enero de 2009 dio inicio a estas movilizaciones. De esa forma, los primeros días del nuevo año comenzaron con un paro y bloqueos de carreteras en la zona sur del país (Cañar, Zamora Chimchipe y Morona Santiago) que concluyeron cuando -ya aprobada la norma- la CONAIE encabezó el 20 de enero una serie de marchas en varias provincias⁴⁶⁵ en contra de la minería. Unas movilizaciones que se reactivaron con mayor fuerza en septiembre del mismo año, después de que el Presidente de la República remitiese el proyecto de Ley de Aguas a la Asamblea Nacional.

Estas movilizaciones de septiembre supusieron un punto de inflexión, sobre todo después de que el movimiento indígena -impulsado por sus bases- decidiese convocar a un levantamiento nacional contra el Gobierno. Sin embargo, durante los últimos días del mes, y antes de que aquél llegara a celebrarse, el entonces presidente de la CONAIE, Marlon Santi, anunció que se había alcanzado un principio de acuerdo con el Ejecutivo para abrir un nuevo periodo de diálogo, con lo que el levantamiento se declaraba en suspenso.

Una decisión que fue fuertemente criticada por las bases del movimiento, que entendían que tal acuerdo se había dado de forma unilateral por la dirigencia de la confederación, sin consultarlas, y que tuvo como principal reacción que la federación amazónica, la CONFENIAE, decidiera desconocer dicha medida y seguir adelante con el levantamiento (Simbaña, 2010: 45). Las movilizaciones alcanzaron especial virulencia en territorio shuar. El momento cumbre del conflicto ocurrió el 30 de septiembre cuando, en el transcurso de las marcha, resultó muerto un

consultado los informes sobre conflicto social referidos a Ecuador del Observatorio Social de América Latina (OSAL) del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Documentos disponibles en línea (Última consulta 08/01/14) en <http://www.clacso.org.ar/institucional/1h.php>

465 Las más notables fueron las de Imbabura, Cotopaxi, Loja y Zamora.

profesor shuar, Bosco Wizuma, por el impacto de un perdigón, situación que originó una excelsa polémica sobre la autoría del disparo. Mientras que el movimiento indígena culpaba del suceso a la policía, el Gobierno señalaba a los propios indígenas.

En ese clima de máxima tensión, la dirigencia de la CONAIE y el Presidente de la República se apresuraron a acercar posturas. El 5 de octubre más de un centenar de líderes indígenas fue recibido en el palacio presidencial de Carondelet en Quito en una tensa reunión con Rafael Correa⁴⁶⁶ en la que, después de cuatro horas, se alcanzaron varios acuerdos⁴⁶⁷. El principal de ellos tuvo como objetivo el inicio de un diálogo institucionalizado entre la confederación y el Ejecutivo con el fin de intentar una aproximación entre ambos y contar con una mayor participación del movimiento indígena en el Estado⁴⁶⁸, para lo cual se formaron cinco mesas de diálogo con representantes indígenas y estatales⁴⁶⁹.

Sin embargo, tan sólo unos meses después, el diálogo entre el Gobierno y la CONAIE se rompía. El primero en desmarcarse del proceso fue la federación regional de la sierra, la ECUARUNARI, que en su congreso celebrado a finales de año -entre el 17 y 19 de diciembre- decidió poner fin a las mesas, al considerar que no había voluntad por parte del Ejecutivo de establecer una verdadera negociación, y criticar que en las mesas habían participado tan sólo “funcionarios de segundo nivel”⁴⁷⁰.

466 Parte del diálogo se desarrolló con la presencia de los medios de comunicación, lo que provocó que se acrecentara la cadena mutua de reproches. El momento de mayor tensión se dio cuando el Presidente de la República interrumpió el turno de palabra de Marlon Santi para preguntarle “¿Me puede decir quién fue el estúpido que dijo que eran el 2%”, a lo que el dirigente indígena contestó “Usted, señor Presidente”. Conversación disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

<http://www.youtube.com/watch?v=VHC9wBgnEkA>

467 Se firmó un acuerdo de seis puntos que incluían 1) la institucionalización de un diálogo permanente en el que se trabaje con la agenda de la CONAIE; 2) retomar el nombramiento de las autoridades nacionales y provinciales de educación intercultural bilingüe; 3) trabajar para obtener un consenso en la Ley de Aguas; 4) recibir propuestas para reformar la Ley de Minería; 5) estudiar los hechos ocurridos durante las movilizaciones ocurridas en Morona Santiago durante septiembre y establecer responsabilidades; y 6) formar una comisión de la verdad sobre la muerte de Bosco Wizuma.

468 A través del Decreto Ejecutivo núm. 96. Registro Oficial 55, 27/10/2009, el Presidente formalizaba el diálogo con la CONAIE y sus tres federaciones

469 Las cinco mesas fueron sobre: recursos hídricos, instituciones indígenas, territorialidad, política y de la verdad (sobre el caso Bosco Wizuma).

470 A este respecto, VÉASE la noticia “La CONAIE tilda de fracaso las mesas de diálogo” en *El Comercio* (22/12/2009). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14):

Finalmente, en una asamblea extraordinaria de la confederación celebrada en Ambato el 25 y 26 de febrero de 2010, la CONAIE daba un golpe de timón a la situación política y en un duro comunicado (VER TABLA 37) resolvía dar por terminado el diálogo con el Gobierno por “la falta de voluntad política, irrespeto a los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, y por no existir ningún resultado en el proceso” (Acuerdo Primero).

TABLA 37: Principales aspectos planteados por la CONAIE en la resolución de Ambato

| Principio Declarado | Acciones a concretar |
|--|--|
| Rechazo del Gobierno | Finalización del diálogo con el Gobierno nacional; rechazar y responsabilizar al Gobierno por un proceso sistemático de división, xenofobia, odio y racismo; iniciar demandas judiciales por la defensa de los derechos colectivos; declarar crimen de Estado la muerte de Bosco Wizuma; rechazar la intromisión del Gobierno en las instituciones indígenas (DINEIB, CODENPE, FODEPI); prohibir el ingreso de autoridades gubernamentales en territorios indígenas. |
| Desconocimiento del Estado | Desconocimiento de la SENAGUA, del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de las leyes aprobadas en la Asamblea Nacional, del proceso de institucionalidad del Estado a través de la SENPLADES. |
| Construcción del Estado Plurinacional | Convocatoria de un Levantamiento plurinacional, el ejercicio de un proceso organizativo a partir de las formas propias de gobierno, el ejercicio del Estado Plurinacional al interior de cada pueblo y nacionalidad, asunción del manejo de todas las reservas nacionales, constituir el Parlamento Plurinacional de los Pueblos. |
| Finalización del modelo extractivista | Declarar nulas las adjudicaciones y concesiones mineras, petroleras y madereras; exigir a la Corte Constitucional que resulta las demandas de inconstitucionalidad planteadas; expulsión de las mineras y petroleras de tierras y territorios indígenas; no permitir la explotación minera, petrolera o maderera en territorio de la nacionalidad Wuaorani; responsabilizar por genocidio y etnocidio; apoyar a la FICI en sus acción en contra del gobierno municipal de Otavalo. |

Fuente: Elaboración propia a partir de la “Resolución de Ambato”.

En mayo se retomaron la acciones de movilización, después de una reunión mantenida en Cuenca el día 8 del mismo mes por la dirigencia indígena, que también contó con la presencia del presidente de la Unión de Sistemas Comunitarios del Agua del Azuay (UNAGUA), Carlos Pérez Guartambel -quien estaba ganando un protagonismo creciente con las movilizaciones sobre recursos naturales⁴⁷¹-, y que dio inicio a una serie de protestas que tuvieron lugar, sobre todo, en las provincias de la sierra (Imbabura, Cotopaxi, Bolívar, Chimborazo, El Cañar, Azuay y Loja) con la intención de frenar la aprobación de la Ley de Aguas, lo que terminaría consiguiéndose.

⁴⁷¹ De hecho, Pérez Guartambel terminaría siendo elegido presidente de la ECUARUNARI en 2013, sustituyendo a Delfin Tenesaca, quien expiraba mandato.

Si bien, en este ciclo de protestas, tomaron especial relevancia los hechos acontecidos durante los días 24 y 25 de junio en el municipio serrano de Otavalo. Entonces, concurrían dos acontecimientos: por un lado, la CONAIE celebraba los 20 años del levantamiento indígena del Inti Raymi y, por el otro, tenía lugar una cumbre del ALBA en dicha ciudad, que contaba con la presencia, entre otros dignatarios, de los Presidentes de Bolivia y Venezuela, Evo Morales y Hugo Chávez. La dirigencia indígena había sido excluida del encuentro, circunstancia que provocó -como medida de rechazo- la convocatoria de una cumbre indígena paralela en la que se hizo un llamamiento a la conformación de un Parlamento Plurinacional como verdadero centro de poder soberano de los pueblos, y en la que se acusó al Gobierno de Correa de racismo y discriminación. Las celebraciones terminaron con una serie de protestas que derivaron en un enfrentamiento entre la policía y los indígenas, y con la reprobación final de Hugo Chávez, quien acusó a los indígenas ecuatorianos de deslealtad con Correa⁴⁷².

Meses después, en noviembre, durante otra asamblea extraordinaria de la CONAIE celebrada en Puyo, la confederación ratificaba la estrategia declarada en Ambato y anunciaba además su intención de demandar al Gobierno por genocidio debido a su política petrolera y minera. Denuncia que se presentó el 29 de marzo de 2011 ante la Fiscalía General del Estado, en la que se acusa al Presidente de la República y a varios ministros y funcionarios del Ejecutivo de un posible delito de etnocidio o genocidio debido a “efectos combinados de políticas gubernamentales, principalmente relacionadas con la exploración y explotación petrolera, que son llevadas en los territorios de supervivencia de los pueblos citados [los pueblos libres en aislamiento voluntario Tagaeri, Taromenane, Oñamenane, Iwene y, probablemente otros, pertenecientes a la nacionalidad Waorani]”, según se incluye en el inicio del documento de denuncia presentado por la CONAIE. A esta denuncia se añadió otra, presentada el 26 de octubre del mismo año ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), alegando el peligro que corren los citados pueblos por la política extractiva del Gobierno.

En vistas al referéndum convocado por el Presidente para el 7 de mayo de 2011, y tras la celebración del IV Congreso de la CONAIE, la confederación inició otra estrategia paralela que tuvo como finalidad empezar a tejer una serie de alianzas con otros actores del espectro político

472 Véase la información “Indígenas ecuatorianos alborotan cumbre del ALBA”, *BBC* (26/06/2010). Disponible en línea en (Última consulta 08/01/14):

http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/06/100625_ecuador_alba_ao.shtml

del país. Así, la organización se integró en lo que se denominó la Coordinadora Plurinacional, formada además por el MPD, Montecristi Vive (liderado por Alberto Acosta), el movimiento Participación (encabezado por Gustavo Larrea, ex ministro del Gobierno con Correa) y Corriente Socialista Revolucionaria (escisión del Partido Socialista Ecuatoriano, aliado a PAÍS).

De esta forma, la CONAIE participó en la campaña por el “NO” a las preguntas planteadas en la consulta/referéndum. Una alianza que se afianzó en agosto del mismo año con la celebración el día 9 del Primer Encuentro de Movimientos Sociales del Ecuador por la Vida y la Democracia en la Casa de la Cultura de Quito en el que, junto a los movimientos mencionados, se sumaron otras organizaciones sociales (afros, montubios, mujeres, ecologistas) con el fin de escenificar un bloque opositor al Gobierno de Correa desde posturas de izquierda política⁴⁷³.

La última gran movilización durante el periodo de estudio que abarca esta investigación sucedió en marzo de 2012, cuando el movimiento indígena acordó la convocatoria de una Marcha Plurinacional por el Agua, por la Vida y por la Dignidad de los Pueblos, cuyo planteamiento era recorrer toda la sierra ecuatoriana, desde El Pangui, en Zamora Chinchipe, hasta Quito (VER ANEXO 9) -en una caminata que comenzó el día 8 y terminó en la capital el 22 de marzo-, con una agenda con la que se pretendía, de nuevo, mostrar el rechazo del movimiento a los proyectos gubernamentales de minería a cielo abierto y gran escala, de ampliación de la frontera petrolera, y de reforma de la gestión del agua⁴⁷⁴.

Junto a ello, los manifestantes querían también denunciar el proceso de criminalización de la protesta que, según los convocantes, estaba caracterizando al Gobierno. Ante esta movilización, el Presidente impulsó entre sus seguidores la celebración de una contramarcha para el mismo día en el que los indígenas llegaban a Quito, bajo el lema “Fiesta de la democracia” y en la que, finalmente, participó de forma activa el propio Correa⁴⁷⁵.

473 Véase *Manifiesto del Encuentro de Movimientos Sociales del Ecuador por la Democracia y la Vida*. Disponible en línea en (Última consulta 08/01/14):

http://cordinadorazonalintag.blogspot.com.es/2011/08/encuentro-de-movimientos-sociales-del_11.html

474 El anuncio del Gobierno de un acuerdo con la minera china Ecuacorriente por 1.400 millones de dólares para la explotación de una mina de cobre en Zamora Chinchipe fue el detonante de una marcha en la que se consolidaron políticamente el prefecto de Zamora, Salvador Quishpe, y el presidente de UNAGUA, Carlos Pérez Guartambel.

475 Véase la información “Correa dio seis discursos en la contramarcha”, *La Hora* (23/03/12). Disponible en línea (Última consulta 08/01/14): <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101302921#.UpOqhBZhCR4>

Entre los aspectos más delicados de este ciclo de movilizaciones destacó, precisamente, una de las denuncias planteadas por los organizadores de la Marcha Plurinacional. En concreto, la referida a la criminalización de la protesta. En el periodo estudiado, según cálculos del Centro de Derechos Económicos y Sociales (CESDES), se estima que 189 indígenas fueron acusados por delitos de terrorismo y sabotaje durante el transcurso de alguna de las acciones de protesta señaladas, contando entre los acusados con algunos miembros de la dirigencia indígena (VER TABLA 38).

TABLA 38: Dirigentes indígenas acusados de delitos de sabotaje y terrorismo

| Dirigentes | Acontecimientos | Acusación |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - José Luis Acacho (presidente Federación Interprovincial de Centros Shuar, FICSH) - Pedro Mashian (dirigente de filiales de la FICSH) - Carlos Pérez Guartambel (presidente UNAGUA) - Federico Guzmán (presidente de la Junta Parroquial de Victoria del Portete) - Efraín Arpi (dirigente de Tarqui) - Marco Guatemal (presidente Federación de Indígenas y Campesinos de Imbabura, FICI) | <p>Movilizaciones en septiembre de 2009 en la provincia de Morona Santiago, en el contexto de protesta contra el proyecto de Ley de Aguas</p> <p>Movilizaciones en mayo de 2010 en la provincia de Azuay, en el contexto de protesta contra la aprobación de la Ley de Aguas</p> <p>Movilizaciones en mayo de 2010 en la provincia de Imbabura, en el contexto de protesta contra la aprobación de la Ley de Aguas</p> | <p>Delito de terrorismo organizado</p> <p>Delito de sabotaje y terrorismo</p> <p>Delito de obstaculización de vías</p> <p>Delito de sabotaje y terrorismo</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - Marlon Santi (presidente CONAIE) - Delfin Tenesaca (presidente ECUARUNARI) | Movilizaciones en junio de 2010 en Otavalo, en el contexto de la cumbre del ALBA | Delito contra la seguridad interna del Estado |

Fuente: Elaboración propia.

Tanto en el caso de terrorismo como en el de sabotaje, se trata de figuras contempladas en el Código Penal vigente durante esta investigación. Texto en el que se prevé que acciones como la paralización de servicios públicos o el cierre de vías son susceptibles de constituir un delito tal (artículos 156 a 166 del Código Penal), lo que podría llegar a suponer que el Estado estuviese utilizando dichas figuras legales “como mecanismo para procesar judicialmente movilizaciones y protestas emprendidas por comunidades, principalmente indígenas y campesinas” (CDES, 2012, 11)⁴⁷⁶.

476 Junto a estas figuras contenidas en el Código Penal vigente, debe señalarse la aprobación de la Ley de

Seguridad Pública y del Estado, publicada en Registro Oficial Número 35, el lunes 28 de septiembre de 2009, por la que se crea un “sistema de seguridad pública y del Estado”, formado por diez representantes, de los cuales ocho provienen del Ejecutivo, y que dota de mayores capacidades al Presidente de la República para hacer uso de las Fuerzas Armadas, incluyendo su utilización para la protección de los sectores estratégicos del Estado (artículo 42).

SÍNTESIS DE LOS ASPECTOS MÁS RELEVANTES

CAPÍTULO 11

1) El paulatino distanciamiento que comienza a darse entre Correa y la CONAIE durante el transcurso de la Asamblea Constituyente de Montecristi se transforma en un creciente enfrentamiento entre ambos actores con la aprobación y desarrollo de las primeras grandes medidas legislativas, institucionales y territoriales del nuevo Estado.

2) Este enfrentamiento se refleja en una escalada verbal que lleva a Correa a dedicar, de forma recurrente, fuertes críticas a la dirigencia indígena durante la emisión de sus cadenas sabatinas. De forma especial, destacan los choques del Presidente con el prefecto de Zamora, Salvador Quishpe, la congresista por Pachakutik Lourdes Tibán, y su ex secretaria de Comunicación, Mónica Chuji.

3) Arrinconamiento de la CONAIE por parte del Gobierno, al punto de que llega a cuestionarse su existencia y, en sentido contrario, se potencia a otros actores sociales, con el fin de restar recursos e influencia a dicha organización.

4) El Gobierno implementa una estrategia que prevé acudir directamente a los territorios indígenas, sin contar con la mediación de las organizaciones, estableciendo así una relación directa con las comunidades. La estrategia se completa con el ofrecimiento de recursos y la integración de las comunidades a programas de desarrollo impulsados por distintas instancias planificadores del Estado.

5) Problemas internos de la CONAIE, con crisis de liderazgos, una brecha abierta entre la dirigencia y las bases, cooptación por parte del Gobierno, y enfrentamientos entre las distintas federaciones que la componen.

6) Reflexión del movimiento indígena sobre la situación que atraviesa la CONAIE. Apertura de un periodo de autocrítica y evaluación, con la celebración de varios encuentros que reúnen a líderes históricos, con el fin de hacer balance de la actuación política protagonizadas por la confederación desde 1990.

7) Reconfiguración de la estrategia política de la CONAIE con el establecimiento de nuevos marcos discursivos. Se responsabiliza a Correa de las divisiones del movimiento y se asocia a su Gobierno con los intereses de la derecha y las multinacionales petroleras y mineras. En contraste a ello, la confederación adopta una estrategia de fuerte contenido ambientalista, centrada en la defensa del territorio y de los recursos naturales.

8) Incremento de las actividades extractivistas, junto a la explotación de recursos naturales en nuevas zonas del país, con la apertura de dos nuevas rondas petroleras y el impulso de un ambicioso programa de minería a gran escala y cielo abierto.

9) Repunte de la conflictividad social y nuevo ciclo de movilizaciones indígenas, con la particularidad de que estas acciones toman lugar, en especial, en aquellos territorios afectados por los programas de explotación de recursos naturales.

10) Criminalización de la protesta social. Se acusa de delitos de sabotaje y terrorismo a distintos líderes indígenas que participan en movilizaciones en contra del extractivismo.

CONCLUSIONES

Esta tesis se inicia con una pregunta sobre por qué el curso de unos acontecimientos no conduce adonde, al menos inicialmente, podría preverse. Una desviación entre lo que se suponía una consecuencia presumible y un desenlace final distinto al esperado -no tanto por imposible como por improbable- que nos ha llevado a plantear esta investigación como un proceso de búsqueda, análisis y descripción de los diferentes hechos que se sucedieron en el periodo de estudio propuesto. Un “rastreo” sistemático en una serie de coyunturas críticas cuyo resultado marcó, en buena medida, el devenir de unas relaciones políticas en un sentido y no en otro.

Esta labor de pesquisa ha sido el motor de este trabajo, con unas indagaciones que han combinado una serie de técnicas “de extracción” de datos que permitiesen reconstruir una realidad que, siempre compleja, presenta múltiples caras pero que, no por ello, deja de ser interpretable y susceptible de ser dotada de sentido. Con ese fundamento se ha planteado esta tesis doctoral, con la confianza de que los hechos son explicables y de que el método científico ofrece la posibilidad, con sus fundamentos teóricos y su lógica en base a preguntas, hipótesis y objetivos, de ordenar y relacionar un conjunto de sucesos que, en apariencia, podrían parecer enmarañados o, incluso, inconexos entre sí. De esa forma, la teoría, la historia y el acopio de datos particulares guiaron cada uno de los momentos de esta investigación.

Para ello, se elaboró un modelo general de análisis que favoreciera un acercamiento al tipo de relaciones que pueden darse entre los movimientos indígenas y el Estado, de manera que fuese así posible ordenar el estudio de caso concreto, a partir de una profundización en los mecanismos causales que tejieron dicha relación durante el periodo de Gobierno de Rafael Correa en Ecuador entre los años 2007 y 2012, examinando aquellos factores explicativos clave acerca de por qué los acontecimientos tomaron una determinada dirección. Este análisis se ha planteado además como una lectura diacrónica, a partir de una asunción teórica -la dependencia de la trayectoria- en la que los eventos previos condicionan los posteriores, en una interpretación en la que también tiene cabida las contingencias, los resultados no previstos de una acción y hasta el mero azar.

De este modo, como aporte fundamental, con la elaboración de esta tesis se ha pretendido ofrecer una explicación novedosa del problema de investigación formulado a partir de una visión de la realidad política que comprenda, cuanto menos:

a) un elemento dinámico, en la medida en la que se ha entendido que los acontecimientos se encuentran entrelazados unos con otros y que están casi siempre sujetos al cambio. De tal forma que pueda observarse la evolución de los hechos a lo largo del tiempo y que, con ello, se contemple como posibilidad que, durante el transcurso de un proceso, puedan surgir variaciones incluso tan importantes como para producir un escenario final distinto al inicialmente esperado;

b) un elemento comprensivo, en tanto que se amplía la mirada analítica en un doble sentido: contextual, en el que el problema de investigación concreto se incluye dentro de un contexto de mayor alcance en el que existen otros actores e intereses, y en el que se dan constricciones, incentivos y alianzas; e histórico, en el que se tiene en cuenta la historia específica del país y en el que el problema de investigación puede ser leído como una etapa de un fragmento temporal de más amplio recorrido.

c) un elemento interactivo, en parte como resultado de los otros dos elementos descritos ya que si, por un lado, los actores gozan de un considerable margen de libertad y la contingencia es un aspecto relevante para el análisis, por el otro, un buen número de esos procesos se encuentra condicionado tanto por la sedimentación de una serie de patrones de conducta como por la existencia de unas estructuras previas que han surgido a lo largo de la historia de un país -en un proceso de largo recorrido- que, en buena medida, definen tanto como posibilitan y, a la vez, limitan las condiciones de posibilidad de los probables cursos de acción.

Estos elementos han favorecido la construcción de un relato secuencial que permita una lectura interpretativa de por qué, finalmente, la CONAIE no logró una mayor participación estatal durante el periodo de estudio de esta tesis, indagando para ello en las causas que provocaron tal situación en un contexto más amplio de construcción del Estado. Al ampliar la perspectiva, también aumenta la complejidad: los intereses en juego se multiplican, el peso de la historia se hace más presente, se recrudecen las luchas de poder y las diferencias entre los proyectos políticos adquieren un protagonismo que de otro modo no tendrían. De esta manera, los rasgos iniciales del escenario esperado se van, poco a poco, desdibujando para dar paso a uno nuevo,

cuyas características puede que siempre estuviesen latentes, pero que sin la particular concatenación de una serie de determinados acontecimientos, muy probablemente nunca hubieran llegado a desarrollarse.

1. Una lectura final a la luz de los acontecimientos

1.1. Un escenario esperado pero, tal vez, no tan previsible: la participación indígena en el Estado

A ojos de un observador externo, las expectativas de participación en el Estado que habían surgido al interior del movimiento indígena con la llegada al poder de Rafael Correa podían considerarse el resultado razonable de un proceso en el que parecían ser aliados con una fuerte sintonía política. Se trataba de un escenario factible ya que, a grandes rasgos, ambos actores compartían un diagnóstico similar sobre los problemas que aquejaban al país y, entre las soluciones, sus propuestas no distaban demasiado sobre cuáles habrían de ser las principales transformaciones que requería el Estado.

Más allá de las tensiones cotidianas que se derivan de todo proceso de negociación, difícilmente podría haberse presagiado el día de la primera victoria electoral de Correa que, tras varios años en el Ejecutivo, su Presidencia iba a suponer la pérdida de muchos de los espacios estatales conseguidos por el movimiento durante casi dos décadas, un retroceso en las formas de interlocución institucionalizadas que habían ido estableciéndose con el Estado y, sobre todo, un fuerte enfrentamiento (de una notable virulencia verbal) entre el Gobierno y la principal organización indígena del país, la CONAIE, hasta el punto de convertirse en enemigos políticos.

La espiral de crisis que había experimentado el país durante los últimos años condujo a un situación de difícil retorno. Las críticas hacia las políticas neoliberales que habían aprobado, de forma paulatina, los distintos gobiernos desde el retorno a la democracia habían ido creciendo tanto en el número de críticos como en la complejidad de sus argumentos, según se intensificaba la amplitud y los efectos de dichos programas. Ello provocó una fuerte deslegitimación de la clase política, que a ojos ciudadanos aparecía como culpable de los malos resultados económicos y de los índices de desigualdad y exclusión social, al salvaguardar los intereses comerciales de

las empresas transnacionales, los beneficios de la banca y las posiciones de poder de las tradicionales elites por encima del interés común de los ecuatorianos.

La consecuencia de esto fue un discurso político sin salida, una crisis recurrente del Estado, cada vez más incapacitado para cumplir con sus funciones de regulación y provisión de bienes públicos y, como resultado final, una ausencia de propuestas alternativas dentro del propio sistema, lo que generaba unas circunstancias propicias para una solución “rupturista”. No es de extrañar, por lo tanto, que los dos candidatos que concurrieron a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2006 lo hiciesen bajo una retórica eminentemente populista. Si bien, dados los estrechos vínculos de Álvaro Noboa con las elites de la costa (de hecho, se le conoce como el “magnate del banano”), Correa se presentó, en contraposición, como el verdadero candidato de ruptura, sobre todo tras haber protagonizado -apenas unos meses antes- una sonora dimisión como ministro de Economía de la Administración de Alfredo Palacio, debido a su oposición a la firma de un TLC con EEUU.

Con un mensaje que transmitía una situación de creciente polarización -en línea con los discursos “rupturistas” de otros líderes de la región-, Correa abogaba por un cambio profundo del Estado y la apertura de un nuevo proceso constituyente, recogiendo así el malestar que se había hecho visible con los *forajidos* en abril de 2005 y enlazando su propuesta con la del movimiento indígena, que aparecía como un compañero de viaje querido y necesario.

El hecho de haber sido protagonista de buena parte de los acontecimientos políticos más relevantes que había vivido Ecuador desde 1990 confería a la CONAIE una estela de legitimidad especial. La originalidad de su discurso político y la capacidad para lograr espacios dentro del Estado habían consolidado a la organización como la punta de lanza del movimiento indígena y, de ese modo, como un actor a tener en cuenta en todo proceso de transformación que pudiera darse dentro del país. Además, la importancia que había adquirido otro movimiento indígena, el boliviano, tras la victoria de Evo Morales en el país vecino, favoreció que se generase entre los indígenas ecuatorianos una autopercepción de que también ellos estaban llamados a encabezar el cambio, en este caso en Ecuador.

Junto a esto, en los primeros compases hubo otro aspecto esencial. A pesar de que no se había logrado un acuerdo entre la candidatura de Correa y el movimiento indígena para presentarse conjuntamente a las Presidenciales (los indígenas, a través de Pachakutik, habían

decido concurrir con candidato propio, Luis Macas), los lazos entre ambos actores estaban tan íntimamente relacionados que era difícil imaginar que no fueran a encontrarse más pronto que tarde en el camino. De hecho, ya en la segunda vuelta de las elecciones, el movimiento otorgó su apoyo a Correa quien, por su parte, animó a dejar a un lado todas las discrepancias para lograr articular bajo una etiqueta general -la del cambio- un conjunto de demandas y aspiraciones que él mismo encabezaría y que prometía representar una vez en el poder.

Además de las semejanzas discursivas y de un notable número de aspectos programáticos en común, los vínculos entre el movimiento indígena y Correa procedían también -sino principalmente- de personas concretas que habían promovido la candidatura del propio Correa. Se trataba de un grupo de asesores, intelectuales y políticos que provenía, en buena parte, del entorno del movimiento indígena y que había sido muy cercano a éste, ya fuese desde el ámbito de la Universidad, del movimiento Pachakutik, de diversas fundaciones de estudios o de organizaciones no gubernamentales. De entre ellos, sobresalió la figura de Alberto Acosta, un personaje clave que estuvo detrás de muchos de los movimientos estratégicos que se dieron en torno a la nueva candidatura durante los meses previos a las elecciones, y cuya labor de negociación fue fundamental para la articulación del movimiento PAÍS.

No obstante, junto a estas condiciones iniciales, más ligadas a la coyuntura del momento, existía todo un acumulado histórico que también iba a entrar en juego en el transcurso de los acontecimientos. Por un lado, estaba el proceso histórico de construcción del Estado, de difícil articulación interna debido a la naturaleza territorializada y exportadora de las distintas elites regionales, y la relación de mediaciones que, tradicionalmente, se había establecido con los indígenas, en la que éstos siempre habían quedado relegados del proyecto estatal, incluso durante la etapa “indigenista”, que en Ecuador no tuvo la repercusión de otros países latinoamericanos. Y, por el otro, la conflictividad que había caracterizado la relación entre los indígenas y la izquierda ecuatoriana, que tan pronto lograban acuerdos como tan pronto los rompían, en un juego de alianzas en el que también entraban en escena otros actores, como la iglesia católica o el ejército en los que, en ocasiones, los indígenas encontraron mayores apoyos.

Otro factor histórico fue el tipo de transición que se había producido en el país. Sin ser una ruptura, se desarrolló bajo la tutela del ejército y con la ausencia de un momento originario en forma de pacto fundacional o acuerdo democrático. Ello condujo a un sistema democrático en sus aspectos formales pero con notables limitaciones de contenido. Entre otros rasgos, se

estableció un complicado sistema electoral, que derivó en una difícil convivencia entre el entonces Congreso Nacional y el Jefe del Ejecutivo, con una recurrente inestabilidad presidencial; se otorgó un protagonismo desmedido a los partidos políticos, muy vinculados además a las tradicionales elites del país; y se excluyó tanto la representación de otros actores políticos y sociales como el reconocimiento de otras formas de participación. Junto a ello, se produjo una peculiar aplicación de medidas neoliberales, más tardía que en el resto de los países de la región, pero con unas implicaciones mayores en algunos casos, como la dolarización de la economía y, en el ámbito de lo indígena, la experimentación de programas de “etnodesarrollo” financiados por organismos financieros internacionales.

También ha de tenerse en cuenta otro elemento, más específico y más próximo en el tiempo, como fue la participación del movimiento indígena en primera línea de la política ecuatoriana desde el levantamiento de 1990 y, en especial, su experiencia en cargos representativos (sobre todo, su implicación en los primeros meses de Gobierno de Lucio Gutiérrez) y en las distintas instancias que se habían ido creando al interior del Estado. Probablemente, el desgaste que había provocado esta participación institucionalizada era mayor que el que la propia dirigencia de la CONAIE había calculado, con unos efectos que dejaban, entre otras cosas, unos cuadros fragmentados y unas bases demasiado alejadas de su dirigentes. El movimiento indígena llegaba al inicio del mandato de Correa más débil y dividido de lo que desde dentro de la organización se estimaba, “viviendo” más de la legitimidad lograda durante la historia reciente del país que de una verdadera fuerza organizativa en la coyuntura de ese momento.

Sin duda, la suma de todos estos factores tuvieron que pesar en el transcurso de los acontecimientos y forman parte de la explicación de por qué la Presidencia de Correa tomó una determinada dirección. Esa falta de propuestas alternativas, la ausencia tanto de un pacto social como de un proyecto fundacional democrático, la debilidad presidencial que había caracterizado al país, el protagonismo de los partidos políticos, unas elites económicas poco “nacionales”, la difícil articulación del territorio, la paulatina pérdida de relevancia del movimiento indígena como agente innovador, sus difíciles relaciones -de recelos mutuos- con la izquierda, los proyectos de desarrollo “multiculturales” en torno a lo étnico o las, cada vez más, recurrentes crisis económicas e institucionales (unido a otros factores, como la tendencia histórica al populismo presidencial o el contexto regional, caracterizado por una polarización política creciente) condujeron a un escenario que favorecía una salida aparentemente “rupturista” pero

que, en todo caso, si quería mantenerse en el tiempo tendría que generar nuevos imaginarios, asentarse en una figura presidencial fuerte y, a pesar de ello y al mismo tiempo, contar con los actores políticos pre-existentes.

Si bien, y más allá de estos condicionantes, siempre quedará la duda abierta y la posibilidad de preguntarse qué hubiese pasado si no se hubieran producido algunos hechos concretos y si algunas decisiones de los actores en juego hubiesen sido distintas. ¿Qué hubiera ocurrido si el movimiento indígena y la candidatura de Rafael Correa hubiesen llegado a un acuerdo para concurrir juntos a las elecciones presidenciales? Si Correa no hubiera sido cabeza de lista, ¿habría vencido dicha candidatura? Y si el movimiento indígena hubiera renunciado a presentar la suya propia, ¿habría tenido mayor capacidad de influencia en el proceso de definición del Estado durante Montecristi? Y sus relaciones con el Gobierno, ¿habrían sido de tanta conflictividad?, ¿se habría producido una brecha programática?, ¿habría cambiado la composición interna de PAÍS? ¿Qué hubiese sucedido si Correa hubiera perdido alguno de sus “órdagos” políticos, si no hubiera podido convocar la Asamblea Constituyente, dotarla de plenos poderes, y sacar mayoría absoluta en la Cámara?

1.2. El paulatino paso a un escenario de estatalización: de la cooptación al control del movimiento indígena

Acorde al modelo de análisis que se definía al comienzo de esta tesis, y tras el desarrollo de la investigación, puede afirmarse que las relaciones que fueron configurándose entre el Estado y el movimiento indígena durante el periodo estudiado remite a un escenario de estatalización creciente, aunque ello ha de ser considerado en términos relativos en cuanto que, como todo proceso, su desarrollo es siempre dinámico. Como se advertía al inicio, los valores de la variable dependiente son tipos ideales que, en su traducción a la realidad, son una combinación de los mismos, sin darse probablemente nunca un valor “puro”.

Es de esa forma como pueden explicarse las variaciones a las que antes se hacía mención y a cómo en su origen, con la elección de Correa, se había generado una expectativa indígena de participación estatal. Por una parte, se esperaba que la CONAIE tuviese una mayor capacidad de influencia en el proceso político de construcción del Estado que estaba por abrirse y, por la otra, la propia confederación -como se ha señalado- calibró mal su fuerza política, dotándose de un

poder de imposición mayor al que, en verdad, tenía. Más allá de si el proceso de Montecristi iba a conducir o no a unas instituciones realmente democráticas, de tal posición de partida, podía preverse un escenario en el que el se suponía la participación del movimiento indígena.

Sin embargo, con el comienzo de la Asamblea Constituyente, empezó a hacerse cada vez más evidente los límites de la capacidad del movimiento y, con ello, a abrirse una transición hacia otros escenarios, de estatalización. Primero, bajo ciertas formas de cooptación, en la medida en la que el movimiento gozaba aún de cierta influencia en las decisiones y conservaba todavía instituciones dentro del propio Estado para, después, ir dando paso a unas relaciones de mayor control por parte del Estado, toda vez que esas instancias fueron modificadas en un nuevo entramado institucional en el que el movimiento indígena perdía representación como tal y en el que las movilizaciones eran consideradas desde una óptica de orden público y gestionadas a través de figuras legales, como delitos de terrorismo o sabotaje.

1.2.1. La pérdida de influencia en Montecristi

La capacidad de influencia del movimiento indígena fue limitada a lo largo del proceso constituyente. Su escasa representación en la cámara (cinco asambleístas) limitó sus probabilidades de éxito, y dejó un resultado ambiguo ya que, aun logrando introducir en el texto final su demanda histórica de plurinacionalidad y algunos avances en materia de autonomía, su desarrollo fue escaso y se incluyó subordinado a otros aspectos, más vinculados al poder central del Estado.

I) Unas constricciones derivadas de la mayoría

La mayoría absoluta de PAÍS condicionó todo el proceso de aprobación de la Constitución. La Asamblea se dotó, además, de plenos poderes para legislar mientras deliberaba la nueva carta magna, lo que otorgaba un poder casi absoluto al movimiento, cuyas decisiones no podrían ser equilibradas por ninguno de los poderes ya instituidos del Estado. Fue esa mayoría la que provocó las principales restricciones, ya que las decisiones no tendrían por qué ser tomadas necesariamente por consenso y, aunque Montecristi se presentó como la Constituyente de la “participación”, a medida que se avanzaba en el proceso de votación del articulado, las limitaciones fueron crecientes, sobre todo, cuando la figura de Correa comenzó a adquirir protagonismo al interior de la cámara. El punto álgido llegó cuando el propio Presidente de la

República decidió acortar los plazos para la aprobación del texto, en contra del criterio del presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, quien abogaba por tomar el tiempo necesario para debatir aquellas cuestiones más sensibles, lo que terminó provocando su dimisión.

II) Unas motivaciones cada vez más marcadas... y diferenciadas

Al igual que ocurrió con las constricciones, a medida que el proceso constituyente avanzaba, los intereses en disputa comenzaron a hacerse más evidentes. A pesar de que en un inicio sus planteamientos parecían bastante similares y sus divergencias fácilmente superables, la distancia ideológica entre lo defendido por la mayoría de PAÍS y la propuesta del movimiento indígena (CONAIE-Pachakutik) se fue acrecentando según se abordaron los temas esenciales sobre el carácter del Estado, su organización y el reparto de poder. Mientras que para el movimiento indígena era importante avanzar en el reconocimiento de la plurinacionalidad y en qué implicaciones iba ello a tener, para PAÍS lo fundamental era salvaguardar el poder central del Estado en la toma de decisiones, así como la integridad territorial y el control sobre los recursos naturales.

Además, debido al carácter “personalista” que tomó la Asamblea, el componente emocional adquirió una importancia clave. Las rencillas entre Correa y la CONAIE comenzaron a hacerse explícitas y, ya desde Montecristi, se inició una escalada en el conflicto que iba a atravesar la relación entre ambos, lo que tampoco contribuyó a que el movimiento consiguiese una mayor capacidad de influencia en la toma de decisiones. Aunque en última instancia la CONAIE interpeló a sus bases para que votaran por el “SÍ” en el referéndum aprobatorio, ello se debió más a un cálculo racional -no quedar excluidos; al fin y al cabo, se había logrado el reconocimiento, al menos nominal, de la plurinacionalidad del Estado- que a una verdadera identificación con el proceso. De ahí que su apoyo fuese calificado de “sí crítico”.

III) Una agregación que se hacía innecesaria

El poder de PAÍS era tal que las verdaderas decisiones se daban fuera de las sesiones ordinarias de la Asamblea, en un debate paralelo entre los propios asambleístas de PAÍS y en los que, en alguna ocasión, se sumó algún actor externo aunque próximo ideológicamente. De nuevo, la mayoría que había obtenido el grupo del Presidente tenía como principal consecuencia que no fuese necesario llegar a acuerdos con otras fuerzas políticas, al menos no de manera

obligatoria, lo que dejaba al movimiento indígena en una situación de debilidad, condición muy diferente a la que había vivido en el proceso constituyente de una década antes, en el que -sin tener tampoco una gran representación- su fuerza en la calle y la ausencia de un grupo mayoritario al interior de la Cámara le terminó favoreciendo.

A pesar de ello, ciertas discrepancias internas de PAÍS facilitaron que pudieran filtrarse algunas de las demandas de los indígenas de la CONAIE y Pachakutik (que, paradójicamente encontraron un freno en el sector “indígena” de PAÍS, sobre todo en la organización de corte campesino FENOCIN). En especial, la presidencia de Alberto Acosta fue clave, debido a su cercanía con el movimiento, así como la presencia en el bloque mayoritario de Mónica Chuji, quien procedía de la propia CONAIE.

Esas discrepancias terminaron tensionando las relaciones entre Acosta y Correa. Además, según avanzaban los debates, este último apelaba de forma cada vez más frecuente a la baja representación del movimiento indígena dentro de la Asamblea como argumento para desechar sus propuestas, llegando a afirmar que un 2% (en relación a los asambleísta de Pachakutik) no podía imponer su voluntad a la nueva mayoría. Ello generó un clima que dificultó una negociación más sosegada, lo que provocó que ciertos temas no quedasen del todo definidos o que fuesen, en última instancia, decididos por el criterio personal del Presidente de la República.

1.2.2. El Estado del Gobierno, el Gobierno del Presidente

Las tendencias que comenzaron a hacerse visibles durante Montecristi tomaron mayor fuerza una vez aprobada la nueva Constitución. El texto establecía los aspectos básicos del andamiaje del Estado pero, a su vez, iniciaba también un periodo de definición sobre cuáles iban las especificidades concretas de su estructura territorial e institucional. La victoria de Correa en las elecciones de 2009 reforzó aún más su figura y la de Alianza PAÍS, que se consolidaba como fuerza hegemónica, de tal modo que si la Constitución había sido la Constitución de PAÍS, lo que entonces comenzaba a gestarse era el Estado de PAÍS. De nuevo, la mayoría de este movimiento, el carisma del Presidente y una cuidada estrategia mediática en base un discurso dicotómico condicionaron la evolución de los acontecimientos.

I) Una poliarquía de difícil encaje en un solo centro de poder

Junto a los poderes reconocidos en la Constitución al Jefe del Estado, las capacidades informales del Presidente intensificaron, sin duda, los rasgos hiperpresidenciales que ya de por sí recogía el texto. Legitimado en una mayoría electoral creciente y continuando el estilo “personalista” que había forjado durante su primer mandato, Correa asumió la dirección del Estado y, con ello, adquirió la capacidad de marcar los tiempos políticos, de decidir sobre la agenda política y, sobre todo, de tener la potestad última de decisión. A través de un uso intensivo de decretos ejecutivos y con una cómoda mayoría en la cámara, los principales frenos que tuvo el Presidente llegaron desde su propia formación y de las disputas internas que, de vez en cuando, afloraban en PAÍS, debido a su composición heterogénea y cambiante, sin una estructura de partido como tal.

Ese reparto había desplazado el polo de gravedad de la política ecuatoriana hacia PAÍS. Los tradicionales partidos políticos fueron inoperantes en sus funciones como oposición, sin apenas competencias para poder influir en el desarrollo de las nuevas medidas que se iban aprobando. Dentro de esa oposición estaba también el movimiento indígena que, del mismo modo, había sido arrinconado y que contaba con una escasa capacidad de respuesta. Ello provocó que las principales decisiones sobre qué forma tomaría el Estado se diesen desde dentro del movimiento del Presidente y, más en concreto, desde su círculo más íntimo.

Esto tuvo como resultado un estrechamiento de los vínculos entre el Estado, el Gobierno y el partido de Gobierno, que encontraron su unidad en la figura presidencial. Una dinámica que generó una importante confusión debido al nivel de identificación al que se había llegado. De tal forma que, en última instancia, se produjo una concentración de la toma de decisiones en el Presidente que apenas encontró contrapesos más allá de las discrepancias internas a las que se hacía referencia (disputas que solían cerrarse con la salida de los discordantes del “núcleo de poder”... De ese modo, figuras que habían sido clave al comienzo del mandato de Correa, como Alberto Acosta, Gustavo Larrea o María Paula Romo, terminaron abandonando PAÍS y, con ello, formando parte de la oposición). Como el propio Correa afirmó, ser Jefe del Estado suponía tanto como serlo de todos los poderes del Estado.

II) Un Estado que no admite la representación corporativa

A pesar del escenario de estatalización que se estaba gestando, la configuración del Estado iba en sentido contrario a un supuesto de corporativismo democrático. Para Correa, la existencia de grupos organizados era sinónimo de interés sectorial, lo que se oponía a los principios de la Revolución Ciudadana, basada en una visión individual y republicana. Esta óptica anti-corporativa provocó que la CONAIE fuese considerada un actor del pasado, sin cabida en el nuevo Estado. Desde esa premisa se plantearon las reformas de las instituciones indígenas pre-existentes, de dominio de la confederación, y en su lugar se propuso convertir tal representación en un tema “étnico” de carácter transversal. Ello dejó a la organización en una situación de extrema debilidad, en la medida en la que los espacios de negociación se fueron cerrando, dificultando así una relación de participación en el Estado.

III) Una participación social estatalizada

Uno de los principales ejes del Estado fue el de la participación, creándose incluso una función estatal encargada de ello y de la labor de control social. Si bien, esta participación puede considerarse más un elemento de cooptación estatal de la sociedad que de participación social en el Estado, debido a la forma de seleccionar a los miembros que participan en cada una de las instancias diseñadas para tal fin. Junto a ello, la abrupta relación que se estableció entre el Presidente y los medios de comunicación, así como la importancia otorgada por el Gobierno a la estrategia mediática, dificultaron un sistema de control vertical por parte de la ciudadanía. Por otra parte, la preeminencia del Ejecutivo sobre el resto de funciones estatales dificultó también un verdadero sistema de pesos y contrapeso a nivel horizontal.

1.2.3. En busca de la identidad ¿perdida?

La crisis del Estado había provocado una brecha de legitimidad. La inestabilidad política y el rechazo ante una eventual firma de un TLC con EEUU provocaron cierta sensación de caos en el país. La ausencia de propuestas y la emergencia del movimiento indígena habían convertido a éste en una alternativa, al menos discursiva, frente a los partidos políticos tradicionales y las políticas de corte neoliberal aplicadas por los Gobiernos. Sin embargo, esta legitimidad alternativa del movimiento indígena fue perdiendo fuerza a medida que se profundizaba el proceso de desgaste de la CONAIE como organización, especialmente, tras la creación de

Pachakutik y sus victorias electorales. La confederación llegó debilitada a la victoria electoral de Correa y esa fragilidad jugó en su contra según avanzaba el proceso de definición del Estado.

I) Una oportunidad que no era la del movimiento

Los resultados electorales de la primera vuelta de las presidenciales fueron elocuentes. La candidatura de Macas apenas lograba el 3% y, aunque el movimiento nunca había apostado su fuerza a la participación electoral, el fracaso era notorio. Como antes se señalaba, siempre quedará en el aire la duda sobre qué hubiese pasado si el movimiento indígena no hubiera presentado candidatura propia. Tal vez, el hecho de haber evitado un mal resultado electoral y haberse centrado en su carácter de movimiento hubiera ubicado a la CONAIE en otra posición. En todo caso, poco a poco, ese vacío derivado de la coyuntura de crisis que vivía Ecuador fue ocupado por otro discurso alternativo, el de Rafael Correa y Alianza PAÍS, que terminó desplazando la propuesta del movimiento indígena y que, además, tuvo la capacidad de fagocitar dentro de su proyecto el propio discurso indígena.

II) Los problemas organizativos y la recurrente crisis del movimiento

La participación en el Gobierno de Lucio Gutiérrez supuso un antes y un después organizativo del movimiento indígena. Una fractura interna que nunca terminó de cerrarse y que se vio agravada en una coyuntura en la que, además, perdía protagonismo frente a otros actores sociales, como quedó de manifiesto con la *rebelión de los forajidos*. El IV Congreso de la CONAIE fue la mejor muestra de la crisis que se atravesaba. Las dificultades para conseguir un candidato de consenso y los enfrentamientos entre las distintas facciones -que llegaron incluso a reactivar viejas rencillas personales- visibilizaron un movimiento no tan unido o, al menos, con una dirigencia fragmentada y con unas relaciones no demasiado fluidas con las bases.

III) Un discurso que se hizo terreno común

Una de las principales habilidades que mostró PAÍS fue la de conseguir adoptar y apropiarse de distintos discursos, y hacerlo bajo la etiqueta del cambio, subordinándolos además a los principios de la Revolución Ciudadana, como gran planteamiento ideológico (por encima del Socialismo del siglo XXI, utilizado más en relación con el contexto regional). Esta capacidad provocó que algunas de las propuestas indígenas no fuesen ya exclusivas del propio movimiento

y que demandas históricas como la plurinacionalidad o la reivindicación del buen vivir o *sumak kawsay* fueran replanteadas desde otros ámbitos.

Esto tuvo como consecuencia que tales conceptos acabaran siendo más un significante -en ocasiones vacío- que un significado concreto, y que bajo dichos términos se hablase de diferentes propuestas según quién los enunciara. En ese sentido, el planteamiento de Estado plurinacional proyectado desde la SENPLADES poco tiene que ver con algunos de los principios incluidos en la visión indígena originaria. Ello explica por qué a pesar de reconocerse la plurinacionalidad del Estado, el movimiento indígena siguió demandando un cambio de las estructuras estatales, aunque con una nueva particularidad: su propia propuesta comenzaba a hacerse borrosa. La capacidad hegemónica de PAÍS y su potestad para ir definiendo ideas, conceptos y principios del Estado dejaban al movimiento indígena varios pasos por detrás, encerrado en un conflicto semántico.

1.3. ¿La autonomía como salida?

La lucha por el territorio como estrategia indígena

Perdido el papel protagonista como sujeto de cambio, el movimiento indígena inició un proceso de recomposición interna (inacabado durante el transcurso de este tesis) con el fin de recuperar cierta capacidad de imposición. A pesar de la sensación de crisis casi irreparable que se había generado tras el IV Congreso, la CONAIE logró entrar en un periodo de transición que le permitió abrir un debate sobre su naturaleza y comenzar a reivindicar, de nuevo, su carácter originario como movimiento.

Aunque ello se produce en un contexto complicado, al menos a corto plazo, para los indígenas. El enfrentamiento con el Presidente de la República provocó cierto repunte de racismo en el país entre ciertos sectores que acabaron interiorizando el mensaje presidencial en contra de la CONAIE (como aquellos indígenas que, por serlo, no tienen por qué ser necesariamente buenos y que, más bien, representan una dirigencia corrupta, con intereses sectoriales). Esto, unido a los cambios institucionales -en los que el movimiento indígena pierde poder de representación-, a la estrategia gubernamental de entablar una relación directa con las bases -a través de actuaciones en el territorio, mediante la oferta de proyectos de desarrollo o infraestructuras-, y a la “criminalización” de la protesta -a la que se hacía referencia al final del

estudio-, añade aún mayor complejidad al proceso de recomposición interna del movimiento y a su intento por recuperar importancia como actor político.

Si bien, con el transcurso de los acontecimientos se ha ido generando una mayor disociación entre el discurso y los hechos. Ha sido precisamente en esa brecha en la que el movimiento indígena encontró un “talón de Aquiles” al proyecto de Estado del Presidente Correa: los recursos naturales. A pesar de la retórica ambientalista, el fuerte programa extractivista y el férreo control del territorio a través de un ambicioso planteamiento de planificación empezaron a generar importantes contradicciones sobre cuál era la verdadera naturaleza del Estado de Alianza PAÍS.

En ese contexto, el movimiento indígena halló un espacio de reivindicación y comenzó a vincular estrechamente su proyecto de plurinacionalidad con el componente territorial. Esto le permitió, además, utilizar una estrategia discursiva centrada en el respeto hacia la “madre tierra” y a las comunidades en aislamiento libre y voluntario, así como en el desarrollo del autogobierno de las autonomías indígenas.

Finalmente, las diferencias entre los proyectos políticos de PAÍS y la CONAIE (como gran organización indígena) empezaron a hacerse visibles, y el movimiento indígena comenzó a recobrar importancia, pero en esta ocasión de forma territorializada. Es probable que, como afirmaba el dirigente Luis Macas durante el transcurso de una de las entrevistas de esta investigación, las próximas movilizaciones del movimiento indígena no tengan lugar en Quito ni tengan la forma de un gran levantamiento, sino que estén localizadas en aquellos territorios ricos en recursos naturales y sean promovidas por la población afectada.

Este intento por recuperar capacidad de imposición abre la puerta a un nuevo escenario: si el movimiento indígena logra avances importantes y consigue hacerse fuerte en el territorio es probable que consiga avanzar en sus relaciones con el Estado por una vía *de facto*, alcanzando mayores cotas de autonomía. Una posibilidad que podría verse contrarrestada en el caso de el Gobierno juegue hábilmente la baza de cooptación y consiga “integrar”, de esa forma, al movimiento indígena en el Estado. De ello dependerá, en buena medida, qué tan fuerte sea su capacidad hegemónica. De otro modo, solo podría pensarse en un escenario no demasiado halagüeño, de creciente control estatal sobre líderes indígenas, comunidad afectadas y opositores en general.

2. Consideraciones finales y aportación del estudio

Desde un punto de vista más personal, la elaboración de esta tesis me ha planteado una serie de reflexiones teóricas y algunas interrogantes. Más en concreto, hay una pregunta de fondo que me ha acompañado durante todo el estudio: ¿cómo varían los equilibrios de poder dependiendo de la posición que ocupen los actores? Esta cuestión me parece especialmente relevante cuando, además, se aplica a la llegada al poder de un actor que, de alguna manera, accede a él gracias a las luchas sociales y a dinámicas que podrían, cuanto menos, ser calificadas de contestación. ¿Cómo será a partir de entonces su relación con las bases que lo apoyaron?

En relación a ello, Laclau (2005) señaló las limitaciones que surgen en la fase de institucionalización posterior al primer momento populista, cuando éste es exitoso y triunfa. Alcanzado el poder, ¿cómo todas esas demandas sociales de muy diverso tipo -aunque bajo el significativo común de cambio- pueden articularse de forma institucional y ser procesadas por los nuevos representantes en el Estado?

La conclusión final a la que he llegado no es demasiado alentadora. Así como desde la posición de movimiento social prima una dimensión utópico-ideológica, una vez en el poder, ésta se disuelve fácilmente en favor de los condicionantes más duros de la realpolitik. En ese sentido, el paso del Rafael Correa candidato al Rafael Correa presidente implicó un cambio sustancial en sus relaciones con el movimiento indígena y con parte de los sectores sociales que lo habían apoyado, hecho que supuso una recomposición de fuerzas y la configuración de un nuevo equilibrio.

Más allá del estudio de caso planteado, este es un fenómeno político recurrente en la historia de América Latina. Los procesos nacional-populares ocurridos a partir de la década de los años veinte del siglo pasado iniciaron una dinámica que se ha convertido en una constante que emerge periódicamente en la región. Muchos de los procesos actuales denominados de cambio (además de Ecuador, podrían citarse otros ejemplos, como los de Bolivia, Venezuela o Argentina) recuerdan demasiado a aquella etapa.

La evolución que hemos expuesto aquí para el caso ecuatoriano bien podría aplicarse a otros contextos, hasta el punto de dar un salto más, de lo concreto a lo general, e identificar una

tendencia común: una vez en el poder, la relación entre el líder “popular” y los movimientos sociales se tensiona de forma progresiva (sobre todo, con aquellos movimientos que quieren mantener su autonomía) hasta terminar en ruptura y, en no pocas ocasiones, en un enfrentamiento abierto. Causa de ello es el paulatino alejamiento de las promesas iniciales, que conlleva un cambio del proyecto político originario, caracterizado -como antes se señalaba- por un fuerte componente utópico.

En esta explicación existe también otro factor, el organizativo, por el que las distintas facciones antes aliadas comienzan ahora a competir por obtener posiciones privilegiadas de poder, lo que termina agudizando los intereses más corporativos. A este respecto, la fase de institucionalización evidencia las divergencias que habían pasado antes inadvertidas, durante el momento populista. Aunque es probable que ya entonces las demandas y los significados fuesen muy diversos -cuando no contradictorios-, la necesidad de lograr una unidad bajo el significante común de cambio dejaba esas diferencias en un segundo plano.

Este proceso implica, por lo tanto, que una vez en el poder haya que escoger a unos grupos frente a otros. Y no sólo entre las antiguas bases, sino también entre más actores que aparecen con la nueva situación (y que, incluso, podrían haber sido previamente opositores). Si bien, el principal problema que suele acompañar a estos escenarios es el surgimiento de un gradual autoritarismo. Las grandes expectativas abiertas con el proceso de cambio y la sensación de poder que adquieren los movimientos sociales provoca que los Gobiernos terminen reforzando su componente más autoritario, con el fin de limitar aquellas demandas que han dejado de figurar en su proyecto político y cuya inclusión podría incluso suponer una contradicción en sus políticas.

Esto explica la evolución de las relaciones de Correa con el movimiento indígena. En la medida en la que su Gobierno fue definiendo intereses y aliados (entre los que, además de clases populares poco organizadas, clases medias urbanas y una nueva elite de funcionarios estatales, se encuentra un emergente sector empresarial beneficiado con la extracción de recursos naturales), se produjo un escalonado distanciamiento con el proyecto indígena, cuyas propuestas empezaron a no tener cabida en su programa, siendo incluso percibidas como una amenaza para la estabilidad del nuevo tipo de Estado que se estaba diseñando.

Esta tendencia me lleva a reflexionar sobre otras dos cuestiones. La primera tiene relación con que cada vez que se ha planteado en la región un proyecto ambicioso de Estado, éste ha terminado identificándose más con el proyecto particular del Gobierno que con un verdadero acuerdo político de todos los actores. Como si fuera una maldición heredada de los momentos fundacionales de las Repúblicas y de la falta de visión integradora de las primeras élites nacionales, los intentos posteriores por superar dicha ausencia -especialmente, con la propuesta nacional-popular- han acabado fracasando y, en la mayoría de los casos, conduciendo a escenarios represivos, en los que el Estado estableció un férreo control sobre la sociedad. Además de los aspectos antes señalados, factores como la inexistencia de un auténtico pacto nacional, el déficit de institucionalización y las profundas desigualdades sociales han dificultado toda tentativa de construcción democrática estatal.

Como se ha sustentado durante esta tesis, el proceso político ecuatoriano se ha caracterizado por una notable confusión entre el Estado, el Gobierno y el partido de Gobierno, sin saberse demasiado bien dónde se encuentran las líneas de separación entre tales ámbitos. Ello ha provocado que el Estado haya terminado siendo el Estado de Correa, y que oponerse a su proyecto político sea oponerse al propio Estado. Aunque sería imprudente avanzar un funesto resultado -en base a experiencias anteriores-, esta dinámica sí ha generado una preocupante polarización del escenario político del país que podría dejar importantes secuelas para el futuro.

La segunda reflexión se centra en el movimiento indígena y en una paradoja que afecta, en general, a los movimientos sociales. Por un lado, se trata de un actor que tiene ciertas limitaciones para la participación institucional, en tanto que suele partir de planteamientos maximalistas, lo cual dificulta que llegue a acuerdos si no alcanza la totalidad de sus objetivos. Pero, por el otro, cuando decide participar, termina -en no pocas ocasiones- perdiendo parte de los rasgos que lo distinguía como movimiento, al reproducir las mismas prácticas que los actores más tradicionales.

Esta dinámica pendular ha caracterizado la acción política de la CONAIE, cuya estrategia ha oscilado entre posturas extra-institucionales (rupturistas y de resistencia) y posiciones más convencionales de participación institucional (compitiendo en elecciones y ocupando cargos públicos). Como se ha desarrollado, el balance de este doble planteamiento es ambiguo y, tras dos décadas como actores políticos de primera línea, da la impresión de que se ha producido un desgaste significativo y cierto agotamiento de su ciclo de vida como movimiento. Esto fue lo que

provocó que cuando Correa vence por primera vez, los indígenas eran ya en realidad un actor débil frente a otros grupos que habían ido ganando protagonismo.

Esta tesis ha supuesto un cambio en mi forma de mirar los fenómenos políticos, transitando desde una visión más extemporánea hacia otra ciertamente incrementalista, en la que dichos fenómenos constituyen realidades poliédricas, producto de una secuencia de acontecimientos que se sedimentan a lo largo del tiempo. De tal forma que todo proceso requiere de matices, acotaciones y de una comprensión histórica de los hechos. Tampoco puedo ocultar cierto pesimismo de fondo o, más bien, una sincera desconfianza hacia el poder y su naturaleza. Cuanto más controlado, menos concentrado y mayor sea el número de actores que participen de él, mejor. Aspectos como la limitación de mandato o la exigencia de transparencia y rendición de cuentas de quienes lo ostentan se torna en fundamental si se aspira a lograr una verdadera democracia, ya sea de mínimos.

Tras este estudio, tengo la sensación de que el proceso político de Ecuador transita en dirección opuesta. A pesar de las expectativas iniciales abiertas -entre las que se encontraban las del propio movimiento indígena-, a medida que se han desarrollado los acontecimientos, se ha ido configurando un escenario de progresiva acumulación de poder en manos del Gobierno que, aunque legitimado por las urnas, parece haber perdido una importante oportunidad para lograr un necesario pacto político y social entre todos los actores. La estrategia de polarización, muy efectiva electoralmente, ha terminado por generar una dialéctica demasiado maniquea, que anula las diferencias (siempre deseables) y que, sobre todo, expulsa a los disidentes, incluso cuando éstos son aquellos con los que originalmente se llegó al poder.

En base a estas consideraciones, fundamento las hipótesis planteadas en esta tesis, no sin limitaciones, y con la propuesta de un modelo de análisis algo ecléctico que (a modo del mecano al que hacíamos referencia en la primera parte de la investigación) aspira a convertirse en una herramienta válida para la exploración de los factores causales de las distintas coyunturas críticas que forman un proceso político.

Con ello, dejo además abierta una gran pregunta final para futuros estudios, no sólo en Ecuador sino también en otros países de la región con procesos similares (el caso de Bolivia es, probablemente, el que mayores oportunidades para la comparación ofrece). Una pregunta sobre la diversidad y, a mi juicio, la irresuelta contradicción entre la necesidad de hegemonía y el

deseado pluralismo político dentro del Estado. A ese respecto, no me cabe duda de que Ecuador es una sociedad plurinacional pero me quedo con la incertidumbre de si logrará ser también, en algún futuro no muy lejano, un Estado caracterizado como tal y qué implicaciones se derivará de ello, más allá del reconocimiento nominal que recoge la Constitución de Montecristi.

Bibliografía:

1. Bibliografía General

Acosta, A. (1999): “El tortuoso e interminable ajuste ecuatoriano”. *Nueva Sociedad*, 161, pp. 57-69.

Acosta, A. (2006): *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Acosta, A. (2008): “El buen vivir, una oportunidad por construir”. *Ecuador Debate*, 75, pp. 33-47.

Acosta, A. (2009): “El buen vivir, una utopía por (re)construir”. *Revista Casa de las Américas*, 257, pp. 11-28.

Acosta, A. (2010): *El buen vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi*. Quito: Friedrich Ebert-FES-ILDIS.

Aguirre, M. (2008): *Dayuma, ¡nunca más!* Quito: CICAME.

Aguirre Beltrán, M. (1976): “Algunas ideas sobre el indigenismo”. *Revista Nueva Antropología*, 1.4, pp. 106-110.

Aguirre Beltrán, M. (1984): “La polémica indigenista en México en los años setenta”. *La Palabra y el Hombre*, 51, pp. 17-30.

Albó, X. (2008): *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. La Paz: CIPCA.

- Alcántara, M. (1991): “Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina”. *Revista de Estudios Políticos*, 74, pp. 113-130.
- Alcántara, M. (2004): *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- Alcántara, M. (2008): *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI.
- Alcántara, M. (2012): *El oficio del político*. Madrid: Tecnos.
- Altmann, P. (2013): “Good life as a social movement. Proposal for nature resource use: The indigenous movement in Ecuador”. *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, 10.1, pp. 59-71.
- Anderson, B. (1993): *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, P. (1979): *El Estado Absolutista*. Madrid: Siglo XXI.
- Andolina, R. (2003): “The sovereign and its shadow: constituent assembly and indigenous movement in Ecuador”. *Journal of Latin American Studies*, 35.04, pp. 721-750.
- Andrade, P. (2003): “El imaginario democrático en el Ecuador”. En *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, comp. Burbano, F. Quito: FLACSO.
- Andrade, P. (2012): “El reino (de lo) imaginario: los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008”. *Ecuador Debate*, 85, pp. 35-47.
- Anduiza, E., Crespo, I. y Méndez, E. (1999): *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: CIS.
- Ardaya, G. y Verdesoto, L. (2011): “Escenarios políticos luego del 30-S”. *La Tendencia*, 11, pp. 65-75.

- Assies, W. (2009): “Pueblos indígenas y sus demandas en los sistemas políticos”. *Revista CIDOB d’afers internacionals*, 85-86, pp. 89-107.
- Aubry, A. (1982): *Indigenismo, indianismo y movimientos de liberación nacional*. San Cristóbal de las Casas: Instituto de asesoría antropológica para la región maya.
- Ávila Santamaría, R. (2011): *El neoconstitucionalismo transformador. El Estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya Yala-Universidad Andina Simón Bolívar-Fundación Rosa Luxemburgo.
- Ayala, R. (2011): “El comienzo de una nueva etapa: Correa después de la consulta popular y referéndum”. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 6, pp. 3-19.
- Ayala, R. y Aurazo, R. (2011): “¿Qué ocurrió en el 30-S? A propósito del juicio a los actores involucrados”. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 7, pp. 3-21.
- Barsky, O. (1988): *La reforma agraria en Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Basabe, S. (2007): “El nuevo institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campos de acción”. En *Instituciones e institucionalismo en América Latina. Perspectivas y enfoques disciplinarios*, comp. Basabe, S. Quito: Editorial del Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC).
- Basabe, S. (2009): “Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas”. *Revista de Ciencia Política*, 29.2., pp. 381-406.
- Basabe, S. (2013): “Distritos electorales y D’Hondt: la combinación explosiva”. *Carta Económica*, 18.2., pp. 1-6.
- Basabe, S., Pachano, S. y Mejía, A. (2010): “La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)”. *Revista de Ciencia Política*, 30.1., pp. 65-85.
- Bebbington, A. y Bebbington, D. (2011): “An Andean Avatar: Post-Neoliberal and Neoliberal strategies for securing the unobtainable”. *New Political Economy*, 16.1., pp.131-145.

- Becker, M. (1995): "Indigenismo and indian movements in Twentieth-century Ecuador". *Working paper*. University of California, Berkeley.
- Becker, M. (1999): "Una revolución comunista indígena: movimientos de protestas rurales en Cayambe, Ecuador". *Instituto de historia y antropología andinas. Memoria*, 7, pp. 51-76.
- Becker, M. (2007): "Comunistas, indigenistas e indígenas en la formación de la Federación Ecuatoriana de Indios y el Instituto Indigenista Ecuatoriano". *Íconos*, 27, pp. 135-144.
- Becker, M. (2008): *Indians and leftist in the making of Ecuador's modern indigenous movements*. Durham: Duke University Press.
- Becker, M. (2011): "Correa, indigenous movements, and the writting of a new constitution in Ecuador". *Latin American Perspectives*, 38.1., pp. 47-62.
- Becker, M. (2011a): *Pachakutik: Indigenous movements and electoral politics in Ecuador*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Becker, M. (2012): "The limits of indigenismo in Ecuador". *Latin American Perspectives*, 39.5., pp. 45-62.
- Becker, M. (2012a): "Building a Plurinational Ecuador: complications and contradictions". *Socialism and Democracy*, 26.3., pp. 72-92.
- Becker, M. (2013): "The stormy relations between Rafael Correa and Social Movements in Ecuador". *Latin American Perspectives*, 40.3., pp. 43-62.
- Becker, M. y Tutillo, S. (2009): *Historia agraria y social de Cayambe*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Bello, A. (2004): *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bengoa, J. (2000): *Emergencia indígena en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Bennet, A. y Elman, C. (2006): "Complex causal relations and case study methods: the example of path dependence". *Political Analysis*, 14., pp. 250-267.
- Bernal, A. (2000): "De la exclusión étnica a derechos colectivos: un análisis político del Ecuador". En *De la exclusión a la participación. Pueblos indígenas y sus derechos colectivos en el Ecuador*, comp. Bernal, A. Quito: Abya Yala.
- Bimbi, L. (1979): *¿Complicidad o resistencia? La Iglesia en América Latina*. Madrid: Sociedad de Educación Atenas.
- Bobbio, N. (1979): "Gramsci and the conception of civil society". En *Gramsci and Marxist theory*, ed. Mouffe, Ch. London: Routledge & Kegan Paul.
- Bobbio, N. (1989): *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1994): *Diccionario de política*. México: Siglo Veintiuno.
- Boccara, G. y Seguel-Boccara, I. (1999): "Políticas indígenas en Chile (siglos XIX y XX) de la asimilación al pluralismo (el caso mapuche)". *Revista de Indias*, 217, pp. 741-774.
- Bonfil Batalla, G. (1972): "El concepto de indio en América Latina: una categoría de la situación colonial". *Anales de Antropología*, 9, pp. 105-124.
- Bonfil Batalla, G. (1981): *Utopía y revolución: el pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*. México: Nueva Imagen.
- Bonfil Batalla, G. (2004): "Implicaciones étnicas del sistema de control cultural". En *Ética y diversidad cultural*, comp. Olivé, L. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bonilla, A. (1991): *En busca del pueblo perdido: diferenciación y discurso de la izquierda marxista en los setenta*. Quito: FLACSO, Colección Tesis/Ciencia Política.
- Borja, R. (2011): "Balance político. Nudos críticos y temas polémicos". *La Tendencia*, 11, pp. 12-25.

- Borón, A. (2009): "Socialismo del siglo XXI: ¿hay vida después del neoliberalismo?". *Poliética*, 8, pp. 41-55.
- Bourdieu, P. (2001): *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclee de Brouwer.
- Bresser, L. C. (1991): "La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?". *Pensamiento Iberoamericano*, 19, pp. 13-36.
- Bretón, V. (2005): "Los paradigmas de la nueva ruralidad a debate: el proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos*, 78, pp. 7-30.
- Bretón, V. (2007): "A vueltas con el neo-indigenismo etnófago: la experiencia PRODEPINE o los límites del multiculturalismo neoliberal". *Íconos*, 29, pp. 95-104.
- Bretón, V. (2013): "Etnicidad, desarrollo y buen vivir: reflexiones críticas en perspectiva histórica". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 95, pp. 71-95.
- Bretón, V. y García, F. (2003): "Introducción: ¿Ecuador en crisis o la crisis en Ecuador?". En *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina*, eds. Bretón, V. y García, F. Barcelona: Icaria.
- Brysk, A. (2000): *From tribal village to global village. Indian rights and International Relations in Latin America*. Standford: Standford University Press.
- Brysk, A. (2004): "From civil society to collective action. The politics of religion in Ecuador". En *Resurgent voices in Latin America. Indigenous peoples, political mobilization, and religious change*, eds. Cleary, E. y Steigenga, T. New Jersey: Rutger University Press.
- Burbano, F. (2009): "Las luchas autonómicas de Guayaquil y Santa Cruz. Una perspectiva comparada". En *Los condicionantes de la crisis en América Latina*, comps. Arceo, E. y Basualdo, E. Buenos Aires: CLACSO.

- Burguete, A. (2010): "Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina". En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coords. González, M., Burguete, A. y Ortiz-T., P. Quito: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.
- Cameron, J. (2010): *Struggles for local democracy in the Andes*. Boulder: First Forum Press.
- Cancino, H. (2005): "Indianismo, Modernidad y Globalización". *Sociedad y Discurso*, 8, pp. 4-5.
- Carbonell, J. y Zovatto, D. (coords.) (2009): *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- Carbonell, M. (2007): *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*. Madrid: Trotta.
- Cavarozzi, M. (1991): "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 74, pp. 85-112.
- Cavarozzi, M. (1993): "El sentido de la democracia en la América Latina contemporánea". *Perfiles Latinoamericanos*, 2, pp. 165-181.
- Centeno, M. A. (2003): *Blood and debt: war and the nation-State in Latin America*. Pennsylvania: Penn State Press.
- Chávez, D., Rodríguez, C. y Barret, P. (eds.) (2008): *La nueva izquierda en América Latina*. Madrid: La Catarata.
- Cheresky, I. (comp.) (2007): *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Buenos Aires: Manantial.
- Clark, K. (1999): "Indigenistas, indios e ideologías raciales en el Ecuador (1920-1940)". *Íconos*. 7, pp. 78-85.

- Collier, D. (2011): "Understanding process tracing". *Political Science & Politics*, 44.4., p. 823.
- Collier, R. y Collier, D. (1979): "Inducements versus Constraints: Disaggregating Corporatism". *The American Political Science Review*. 73.4., pp. 967-986.
- Collier, R. y Collier, D. (1991): *Shaping the political arena*. Princeton: Princeton University Press.
- Comanducci, P. (2002): "Formas de neoconstitucionalismo: un análisis metateórico". *Isonomía*, 16., pp. 89-112.
- Conaghan, C. (1988): *Restructuring domination: Industrialists and the State in Ecuador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Conaghan, C. (1994): "Loose parties, floating politicians and institutional stress: Presidentialism in Ecuador: 1979-1988". En *The failure of presidential democracy*, eds. Linz, J.J. y Valenzuela, A. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Conaghan, C. y Malloy, J. (1997): "Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia". *Desarrollo Económico*, 36.144., pp. 867-890.
- Conaghan, C. (2003): "Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano". En *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, comp. Burbano, F. Quito: FLACSO.
- Conaghan, C. (2008): "Ecuador: Correa's plebiscitary presidency". *Journal of Democracy*, 19.2., pp. 46-60.
- Corberta, P. (2003): *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Coronil, F. (1997): *The magical State. Nature, money and Modernity in Venezuela*. Chicago: The University of Chicago.

- Coronil, F. (2007): “El Estado de América Latina y sus Estados. Siete piezas para un rompecabezas por armar en tiempos de izquierda”. *Nueva Sociedad*, 210, pp. 203-215.
- Correa, R. (2009): *Ecuador: de Banana Republic a la No República*. Bogotá: Random House Mondadori.
- Cortez, D. (2010): “La construcción social del Buen Vivir (sumak kawsay) en Ecuador”. Quito: Programa Andino de Derechos Humanos, PADH.
- Cotler, J. (2005): *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2013): “Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente”. Documento de trabajo núm. 142. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de la Plata.
- Cuesta, S. y Ortiz, C. (2007): “Alianzas y oposiciones entre indios y militares durante el siglo XX. Un modelo social ecuatoriano”. *Revista Iberoamericana*, 220, pp. 665-686.
- Cueva, A. (1972): *El proceso de dominación política del Ecuador*. Quito: Ediciones Crítica.
- Cueva, A. (1977): *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Cueva, A. (1988): *Las democracias restringidas en América Latina: elementos para una reflexión crítica*. Quito: Planeta.
- Cueva, A. [1972] (2008): “El velasquismo: ensayo de interpretación”. En *Entre la ira y la esperanza y otros ensayos de crítica latinoamericana. Fundamentos conceptuales Agustín Cueva*. Bogotá: Siglo del Hombre-CLACSO.
- Dahl, R. (1957): “The concept of power”. *Behavioral Science*, 2.3., pp. 201-215.

- Dahl, R. (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. (1989): *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dávalos, P. (2003): “Plurinacionalidad y poder político en el movimiento indígena ecuatoriano”. *OSAL*, 9., pp. 43-50.
- Dávalos, P. (2005): “Movimiento indígena ecuatoriano: construcción política y epistémica”. En *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*, ed. Mato, D. Buenos Aires: CLACSO.
- Dávalos, P. (2006): “Ganamos pero perdimos: balance de lo logrado y problemas pendientes”. En *Movimiento indígena en América Latina: resistencias y proyecto alternativo*, coords. Escárzaga, F. y Gutiérrez, R. México: Juan Pablos/Centro de Estudios Andinos y Mesoamericanos/BUAP.
- Dávalos, P. (2008): “El sumak kawsay (buen vivir) y las cesuras del desarrollo”. *ALAI, América en Movimiento*, 6, pp. 1-6.
- Dávalos, P. (2011): *La democracia disciplinaria: el proyecto postneoliberal para América Latina*. Ediciones desde abajo.
- Dávalos, P. (2011a): “Réquiem por un sueño”. En *30S. Fuego a discreción*, comp. Sierra, N. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Davis, H. (1996): *The genesis of present-day Amazonian indigenous organizations as exemplified by the Shuar*. M.A. Thesis. Binghamton: State University of New York.
- De la Torre, C. (2010): “Populismo radical y democracia en los Andes”. *Journal of Democracy en Español*, 1, pp. 24-37.
- De la Torre, C. (2013): “El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿es compatible el carisma con la tecnocracia?”. *Latin American Research Review*, 48.1., pp. 24-43.
- De Sousa Santos, B. (2001): “Los nuevos movimientos sociales”. *OSAL*, 5., pp. 117-188.

- De Sousa Santos, B. (2007): *La reinención del Estado y el Estado plurinacional*. Santa Cruz de la Sierra: Alianza interinstitucional CENDA-CEJIS-DEDIB.
- De Sousa Santos, B. (2008): “Las paradojas de nuestro tiempo y la plurinacionalidad”. Ponencia presentada ante la Asamblea Constituyente de Montecristi.
- De Sousa Santos, B. (2010): “Para una democracia de alta intensidad”. *Ecuador Debate*, 80., pp. 63-76.
- De Sousa Santos, B. y Avritzer, L. (2004): “Introducción: para ampliar el canon democrático”. En *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, coord. de Sousa Santos, B. México: Fondo de Cultura Económica.
- Del Campo, E. (1977): *El populismo en Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Del Campo García, E. (2009): “Reelección presidencial y rendición de cuentas: ¿de verdad es tan mala la reelección? *Nombres propios*. Fundación Carolina.
- Del Campo García, E. (dir.) (2011): “La influencia indígena en la transformación estatal: interculturalidad y etnodesarrollo en los procesos constituyentes de Ecuador y Bolivia”. *Avances de Investigación Fundación Carolina*, 64.
- Denzin, N. (1970): *The research act in Sociology*. Chicago: Aldine.
- Denzin, N. y Lincoln, I. (1994): *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage.
- Dexter, L. (1970): *Elite and specialized interviewing*. Illinois: Northwestern University Press.
- Díaz Polanco, H. (1978): “Indigenismo, populismo y marxismo”. *Nueva Antropología*, 9, pp. 7-32.
- Díaz Polanco, H. (1998): “Autodeterminación, autonomía y liberalismo”. *Diversidad de culturas. Igualdad de derechos. Serie Aportes para el Debate*, 6, pp. 3-10.

- Díaz Polanco, H. (2005): "El EZLN y la política". En *El Estado mexicano: sociedad civil y diversidad*, coords. Aziz, A. y Alonso, J. México: CIESAS.
- Díaz Polanco, H. (2005a): "Etnofagia y multiculturalismo". *Revista Memoria Virtual*, pp. 1-17.
- Drake, P. y Hershberg, E. (2006): *State and society in conflict. Comparative perspectives on Andean crisis*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Dussel, E. (2003): "Europa, modernidad y eurocentrismo". En *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, comp. Landier, E. Buenos Aires: CLACSO.
- Elster, J. (1995): "Forces and mechanisms in the constitution-making process". *Duke Law Journal*, 45.2., pp. 364-396.
- Elster, J. (2003): *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Emmerich, G. y Alarcón, V. (2007): *Tratado de Ciencia Política*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Escobar, A. (1998): *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.
- Escobar, A. (2010): "Latin America at crossroads. Alternative modernizations, post-liberalism, or post-development". *Cultural Studies*, 24.1., pp. 1-65.
- Evans, P., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (eds.) (1985): *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Falconí, F. y Oleas, J. (2010): "Reforma institucional y las secuelas del 30-S". *Íconos*, 39., pp. 35-44.
- Faletto, E. (1981): *Burocracia y Estado en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO Chile.

- Faletto, E. (1989): "La especificidad del Estado en América Latina". *Revista de la CEPAL*, 38., pp. 1-19.
- Fanon, F. (1963): *Los condenados de la tierra*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Florecano, E. (1998): *Ensayo sobre las identidades colectivas en México*. México: Aguilar.
- Fontaine, G. (2002): "Sobre bonanza y dependencia. Petróleo y enfermedad holandesa en Ecuador". *Íconos*, 13, pp. 102-110.
- Foucault, M. (1986): *La verdad y las formas jurídicas*. México: Gedisa.
- Foucault, M. (1992): *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- Freidenberg, F. (2008): "El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador". *Documentos CIDOB. América Latina*, 24, pp. 1-139.
- Freidenberg, F. (2011): "Los nuevos liderazgos populistas y la democracia en América Latina". *LASA Forum*, 42.3., pp. 9-11.
- Freidenberg, F. (2012): "Ecuador 2011: Revolución Ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político". *Revista de Ciencia Política*, 32.1., pp. 129-150.
- Freidenberg, F. (2013): "Los cambios del sistema de partidos ecuatoriano en treinta años de democracia (1978-2010)". En *La democracia en América Latina, treinta años después*. Quito: FLACSO, Ecuador.
- Freidenberg, F. y Alcántara, M. (2001): *Los dueños del poder: los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO.
- Freidenberg, F. y Sánchez, F. (1998): "El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en Ecuador. Pachakutik, un caso de estudio". *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, 19, pp. 65-79.
- Gamson, W. (1968): *Power and discontent*. Homewood: Dorsey.

- Gamson, W. y Meyer, D. (1996): "Framing political opportunity". En *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*", eds. McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. Cambridge: Cambridge University Press.
- García Linera, Á. (2007): "El desencuentro de dos razones revolucionarias. Indianismo y marxismo". *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 3.
- García Linera, Á. (s/f): *Las tensiones creativas de la revolución. La quinta fase del proceso de cambio*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional. Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- García, F. (2003): "Política, Estado y diversidad cultural: a propósito del movimiento indígena ecuatoriano". En *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*, eds. Bretón, V. y García, F. Barcelona: Icaria.
- García, F. (2009): "Balance de la participación electoral indígena en Ecuador: 1996-2009". *Working paper*.
- Garretón, M.A. (1997): "Revisando las transiciones democráticas en América Latina". *Nueva Sociedad*, 148, pp. 20-29.
- Gellner, E. (1988): *Naciones y Nacionalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- George, A. y Bennett, A. (2004): *Case studies and theory development in Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. (2007): *Case study research: principles and practices*. New York: Cambridge University Press.
- Gómez, Á. (2007): "El discurso político indígena en América Latina". *Desacatos*, 24, pp. 215-228.
- González Casanova, P. (1963): "Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo". *América Latina*, 6.3, pp. 15-32.

- González Casanova, P. (1996): “Las etnias coloniales y el Estado multiétnico”. En *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, coords. González Casanova, P. y Roitman, M. México: La Jornada, UNAM-CIICH.
- González Casanova, P. (2006): *Sociología de la explotación*. Buenos Aires: CLACSO.
- González, M. (2010): “Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina”. En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coords. González, M., Burguete, A. y Ortiz-T., P. Quito: FLACSO-GTZ-IWGIA-CIESAS-UNICH.
- González, M. y Burguete, A. (2010): “Introducción”. En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, eds. González, M., Burguete, A. y Ortiz-T., P. Quito: FLACSO Ecuador-Cooperación Técnica Alemana GTZ-Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas IWGIA-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS-Universidad de Chiapas UNICH.
- Gramsci, A. [1970] (1986): *Antología*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gramsci, A. [1975] (2000): *Cuadernos de la cárcel*. México: Ediciones ERA.
- Grijalva, A. (2011): “La consulta: una violación in fraganti de la Constitución”. *La Tendencia*, 11, pp. 55-58.
- Grosfoguel, R. (2006): “La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global”. *Tabula Rasa*, 4, pp. 17-48.
- Grugel, J. y Riggirozzi, M.P. (2009): “The end of the embrace? Neoliberalism and alternatives to neoliberalism in Latin America”. En *Governance after neoliberalism in Latin America*, eds. Grugel, J. Y Riggirozzi, M.P. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Gudynas, E. (2011): "Desarrollo, derechos de la naturaleza y buen vivir después de Montecristi". En *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador*, ed. Weber, G. Quito: CIUDAD-Observatorio de la Cooperación al Desarrollo.
- Gudynas, E. (2011a): "Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo". *América Latina en Movimiento ALAI*, 462, pp. 1-20.
- Gudynas, E. (2012): "Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalencias del progresismo sudamericano". *Nueva Sociedad*, 37, pp. 128-146.
- Guerrero, A. (1983): *Haciendas, capital y lucha de clase andina*. Quito: El Conejo.
- Guerrero, A. (1997): "The construction of ventriloquist's image: liberal discourse and the miserable indian race". *Journal of Latin America Studies*, 29.3, pp. 550-590.
- Gunder, F. (1966): *The development of underdevelopment*. New Hampshire: New England Free Press.
- Habermas, J. (1997): "La lucha por el reconocimiento en el Estado democrático de derecho". *Revista de Filosofía*, 15, pp. 25-50.
- Hale, C. (2002): "Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala". *Journal of Latin American Studies*, 34, pp. 485-524.
- Hale, C. y Millamán, R. (2006): "Indio permitido". En *Cultural Agency in the Americas*, ed. Sommer, D. Durham: Duke University Press.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996): "Political science and the three new institutionalism". *Political Studies*, 14, pp. 936-957.
- Harvey, N. (2007): "La difícil construcción de la ciudadanía pluriétnica: el zapatismo en el contexto latinoamericano". *Liminar. Estudios sociales y humanísticos*, 5.1, pp. 9-23.

- Hendricks, J. (1991): "Symbolic counter-hegemony among the Ecuadorian Shuar". *South American Indian Studies*, 3, pp. 53-71.
- Hidalgo Flor, F. (2011): "Certezas y dudas sobre el 30-S". *Observatorio Latinoamericano*, 7, pp. 41-49.
- Hobsbawm, E. (1975): "Revolution". XIV Congreso Internacional de Sociedades Históricas, San Francisco.
- Hobsbawm, E. (1991): *Nations and nationalism since 1780*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooker, J. (2005): "Indigenous inclusion / black exclusion: race, ethnicity and multicultural citizenship in Latin America". *Journal of Latin American Studies*, 37, pp. 285-310.
- Horowitz, D. (1991): *A democratic South Africa? Constitutional engineering in a divided society*. Bekeley: University of California Press.
- Hurtado, O. (1981): *El poder político en el Ecuador*, Barcelona: Ariel.
- Ianni, O. (1975): *La formación del Estado populista en América Latina*. México: Era.
- Ibarra, H. (1999): "Intelectuales indígenas, neoindigenismo e indianismo en el Ecuador". *Ecuador Debate*, 48, pp. 71-94.
- Ibarra, P. (2005): *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*. Madrid: Síntesis Editorial.
- Ibarra, P., Martí, S. y Gomà, R. (2002): *Creadores de democracia radical: movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- Isaacs, A. (2003): "Los problemas de consolidación democrática en Ecuador". En *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, comp. Burbano, F. Quito: FLACSO.
- Isch, E. (2010): "Algunas ideas sobre el golpe que nunca fue". *Opción*, 201, pp- 5-12.

- Jackson, J. y Warren, K. (eds.) (2003): *Indigenous movements, self-representation, and the State in Latin America*. Texas: University of Texas Press.
- Jordana, J. (1995): “El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”. *GAPP*, 3, pp. 77-89.
- Kerk, M.E. y Sikkink, K. (1999): “Transnational advocacy networks in international and regional politics”. *International Social Science Journal*, 159, pp. 89-101.
- Konig, J. (1996): “El indigenismo criollo. ¿Proyectos vital y político realizables, o instrumento político?”. *Historia Mexicana*, 46.4, pp. 745-767.
- Kriesi, H. (1999): “La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político”. En *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*, coords. McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. Madrid: Istmo.
- Kymlicka, W. (1996): *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Kymlicka, W. (2003): *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós.
- Kymlicka, W. (2007): “Multiculturalismo”. *Diálogo Político*, 2, pp. 11-35.
- Laclau, E. (1981): “Teorías marxistas del Estado: debates y perspectivas”. En *Estado y política*, eds. Laclau, E. y Lechner, N. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Lagos, M. y Calla, P. (comp.) (2007): *Antropología del Estado, dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: PNUD.
- Lagos, M. y Calla, P. (comp.) (2007): *Antropología del Estado, dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: PNUD.
- Lander, E. (2003): “Ciencias Sociales: saberes coloniales y eurocéntricos”. En *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, comp. Lander, E. Buenos Aires: CLACSO.

- Lanzaro, J. (2001): *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Larco, C. y Espinosa, L. (2012): “Trayectorias de los movimientos sociales en Ecuador”. En *El pensamiento de los movimientos sociales*, coords. Larco, C. y Espinosa, L. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Larrea, A.M. (2010): “La disputa de sentidos por el buen vivir como proceso contrahegemónico”. En *Los nuevos retos de América Latina: socialismo y sumak kawsay*, VV.AA. Quito: SENPLADES.
- Larrea, A.M. (2011): *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: Serie Discusión, 4. SENPLADES.
- Larrea, A.M. (2011a): “El buen vivir en la Constitución del Ecuador”. *Observatorio Latinoamericano*, 7, pp. 63-79.
- Larrea, C. (2004): “Dolarización y desarrollo humano en Ecuador”. *Íconos*, 19, pp. 43-53.
- Larrea, C. (2011): “Análisis parroquial y social del referéndum y la consulta 2011”. *La Tendencia*, 11, pp. 24-27.
- Larrea, C. y Montenegro, F. (2006): “Ecuador”. En *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America*, eds. Hall, G. y Patrinos, H.A. New York: Palgrave MacMillan.
- Lasswell, H. y Kaplan, A. (1950): *Power and Society: a framework for political inquiry*. New Haven: Yale University Press.
- Lechner, N. (1977): “La crisis del Estado en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología*, 39.2, pp. 389-426.
- Lechner, N. (1990): “Condiciones socio-culturales de la transición democrática: a la búsqueda de la comunidad perdida”. Ponencia presentada en la conferencia “Cultura democrática y desarrollo: hacia el tercer milenio en América Latina”, Montevideo.

- Lechner, N. (1996): "La política ya no es lo que fue". *Nueva Sociedad*, 144, pp. 104-113.
- Leiva, F. (2008): *Latin America Neostructuralism: The contradictions of Post-Neoliberal development*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- León, J. (1991): "Las organizaciones indígenas: igualdad y diferencia. La afirmación de los conquistados". En *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*, ed. Almeida, I. Quito: ILDIS.
- León, J. (2001): "Conflicto étnico, democracia y Estado". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 10, pp. 48-56.
- León, J. (2004): "La democracia real versus la democracia idealizada. Ecuador de 1978 a 2003". *Política*, 42, pp. 87-128.
- León, J. (2008): "Descentralización y autonomías en la Constitución de la Asamblea Constituyente de 2008". *Ecuador Debate*, 75, pp. 97-105.
- León, J. (2010): "Las organizaciones indígenas y el Gobierno de Rafael Correa". *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 37, pp. 13-23.
- León, J. (2011): "El referéndum: una estrategia para acumular más poder". *La Tendencia*, 11, pp. 26-32.
- Levi, M. (1997): "A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis". En *Comparative Politics. Rationality, culture and structure*, eds. Lichbach, M. y Zuckerman, A. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (2005): "Diseño constitucional para sociedades divididas". *Política y Sociedad*, 4.4, pp. 3-11.
- Linz, J. (1985): "Presidential or parliamentary. Does it make a difference?". *Working paper*.
- Linz, J.J. y Valenzuela, A. (1994): *The failure of presidential democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Lipset, S. (1967): "Values, education and entrepreneurship". En *Elites in Latin America*, eds. Lipset, S. y Solari, A. New York: Oxford University Press.
- López Alves, F. (2000): *State formation and democracy in Latin America*. Durham: Duke University Press.
- López, A. y Cubillos, P. (2009): "Análisis del referéndum constitucional 2008 Ecuador". *Íconos*, 33, pp. 13-20.
- Lora, E. (2006): *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lucas, K. (2007): *Rafael Correa, un extraño en Carondelet*. Quito: Planeta.
- Lucero, J. A. (2008): *Struggles of voice: the politics of indigenous representation in the Andes*. Pittsburg: University Pittsburg Press.
- Lucero, J.A. (2001): "Crisis and contention in Ecuador". *Journal of Democracy*, 12.2, pp. 59-73.
- Lucero, J.A. (2006): "Representing Real Indians: The challenges of indigenous authenticity and strategic constructivism in Ecuador and Bolivia". *Latin American Research Review*, 41.2, pp. 31-56.
- Macas, L. (1992): "El levantamiento visto por sus protagonistas". En *Indios, una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*, ed. Almeida, I. Quito: Abya Yala.
- Macas, L. (2000): "Diez años del Levantamiento del Inti Raymi de junio de 1990: un balance provisional". *Boletín ICCI, Rimay*, 15.
- Macas, L. (2002): "La lucha del movimiento indígena en el Ecuador". *Boletín ICCI, Rimay*, 37.
- Macas, L. (2010): "Armonía de la comunidad naturaleza". Ponencia presentada en el Foro El Buen Vivir de los Pueblos Indígenas Andinos. Lima, Perú.

- MacDonald, L. y Ruckert, A. (2009): *Post-Neoliberalism in the Americas*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Madrid, R. (2005): "Indigenous parties and democracy in Latin America". *Latin American Politics and Society*, 47.4, pp. 161-179.
- Mahoney, J. (2000): "Path dependence in historical sociology". *Theory and Society*, 29.4, pp. 507-548.
- Mainwaring, S., Bejarano, A.M., y Pizarro, E. (2006): *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.
- Maiz, R. (2004): "El indigenismo político en América Latina". *Revista de Estudios Políticos*, 123, pp. 129-174.
- Maiz, R. (2007): "México: la guerra de las palabras, marcos interpretativos y estrategias identitarias en el discurso político del EZLN (1994-2007)". En *Pueblos Indígenas y política en América Latina*, ed. Martí, S. Barcelona: CIDOB.
- Maldonado-Torres, N. (2008): "La descolonización y el giro des-colonial". *Tabula Rasa*, 9, pp. 61-72.
- Mamani, P. (2011): "Cartographies of indigenous power. Identity and Territoriality in Bolivia". En *Remapping Bolivia. Resources, territory and indigeneity in a Plurinational State*, eds. Fabricant, N. y Gustafson, B. Santa Fe: School for Advanced Research Global Indigenous Politics Series.
- Mann, M. (1991): *Las fuentes del poder social, 1. Una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 d.c.* Madrid: Alianza Editorial.
- Mann, M. (1997): *Las fuentes del poder social, 2. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mann, M. (2004): "La crisis del Estado-Nación en América Latina". *Desarrollo Económico*. 44.174, pp. 179-198.

- Mann, M. [1984] (2006): “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 57-58, pp. 1-43.
- March, J. y Olsen, J. (1984): “The new institucionalism: organizational factors in political life”. *The American Political Science Review*, 78.3., pp. 734-749.
- Mares, D. (2003): “Making war to make the State”. *Georgetown Journal of International Affairs*, 4, pp. 143-146.
- Mares, D. y Palmer, D.S. (2012): *Poder, instituciones y liderazgo en la paz y la guerra. Aprendizajes de Perú y Ecuador (1995-1998)*. Quito: FLACSO.
- Mariategui, J.C. [1928] (1994): *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Amauta.
- Marshall, T. H. (1998): *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Martí, S. (2004): “Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global”. *Documentos CIDOB*, 2, pp. 1-52.
- Martí, S. (2006): “Un estudio prospectivo sobre la presencia y la relevancia de los partidos indigenistas en América Latina”. *Documentos CIDOB. América Latina*, 10, pp. 1-65.
- Martí, S. (2008): “Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005)”. *Revista Mexicana de Sociología*, 70.4, pp. 675-724.
- Martínez Dalmau, R. (2008): “Supremacía de la Constitución, control de la constitucionalidad y reforma constitucional”. En *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, eds. Ávila Santamaría, R., Grijalva, A. y Martínez Dalmau. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Martínez Dalmau, R. (2009): “El proyecto de Constitución de Ecuador, ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano”. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 23.

- Martínez Novo, C. (2009): "Introducción". En *Repensando los movimientos sociales*, ed. Martínez Novo, C. Quito: FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura.
- Martínez Novo, C. (2010): "The Citizens Revolution and the indigenous movement in Ecuador: re-centring the Ecuadorian State at the expense of social movements". *Working paper*.
- Martínez, L. (1991): *Dinámica de los campesinos artesanos en la sierra central del Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Marx, K. [1867] (1970): *El Capital*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marx, K. [1851] (2003): *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mayntz, R. y Scharpf, F. (1995): "Steuerung und selbstorganisation in staatsnahen sektoren". En *Gesellschaftliche selbstregulierung und politische steuerung*, eds. Mayntz, R. y Scharpf, F. Frankfurt: Campus.
- Mayorga, F. (2006): "Nacionalismo e indigenismo en el MAS: los desafíos de la articulación hegemónica". *Revista Internacional de Filosofía Política*. 28, pp. 47-68.
- McAdam, D. (1996): "The framing function of movement tactics: Strategic dramaturgy in the American civil rights movement". En *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, eds. McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, D. (1999): "Marcos interpretativos y tácticas utilizadas por los movimientos: dramaturgia en el movimiento americano pro-derechos civiles". En *Movimientos sociales, perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Istmo.
- McCarthy, J. y Zald, M. (1977): "Resources mobilization and social movements: a partial theory". *American Journal of Sociology*. 82.6., pp. 1212-1241.
- Mejía, A. (2002): *Gobernabilidad democrática: sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador (1978-1998)*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.

- Mejía, A. y Polga-Hecimovich, J. (2011): "Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador". *Latin American Politics and Society*, 53.2., pp. 87-111.
- Melucci, A. (1995): "El conflicto y la regla: movimientos sociales y sistemas políticos". *Sociológica*, 10-28, pp. 225-234.
- Méndez, C. (2006): "Populismo militar y etnicidad en los Andes". *Íconos*, 26, pp. 13-16.
- Menéndez, C. (1986): *La conquista del voto: de Velasco a Roldós*. Quito: Corporación Editora Nacional-FLACSO.
- Mignolo, W. (2006): "El desprendimiento: pensamiento crítico y giro descolonial". En *Interculturalidad, descolonización del Estado y del conocimiento*, Walsh, C., García Linera, A. y Mignolo, W. Buenos Aires: Del Signo.
- Mignolo, W. (2007): *La idea de América Latina: la herida colonial y la opción decolonial*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Mills, C. W. (1959): *The sociological imagination*. Oxford: Oxford University Press.
- Moncayo, P. (2010): "Una democracia de rostro populista". *Ecuador Debate*, 80, pp. 121-136.
- Montoya, R. (1996): "La ciudadanía étnica como un nuevo fragmento en la utopía de la libertad". En *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, coords. González Casanova, P. y Roitman, M. México: UNAM-La Jornada.
- Montoya, R. (1998): *Multiculturalidad y política: derechos indígenas, ciudadanos y humanos*. Lima: SUR, Casa de Estudios del Socialismo.
- Montoya, R. (2009): "Con los rostros pintados: Tercera rebelión amazónica en Perú (agosto 2008-junio 2009)". *ALAI, América Latina en Movimiento*.
- Moore, B. (1973): *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Barcelona: Península.

- Morales (2011): “Los nuevos horizontes de la participación”. En *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, ed. Ávila Santamaría, R. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Muñoz Jaramillo, F. (2011): “Balance político. Consulta popular”. *La Tendencia*, 11, pp. 5-11.
- Muñoz, P. (2012): “¿Cómo caminamos al socialismo del buen vivir? Cinco años de Revolución Ciudadana desde el Plan Nacional del Buen Vivir”. *Corriente Alterna*, febrero, pp. 19-25.
- Murillo, M. V. (2000): “Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina”. *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, 40, pp. 179-212.
- Nagel, J. H. (1968): “Some questions about the concept of power”. *Behavioral Science*, 13.2, pp. 129-137.
- Navia, P. (2003): “Diseño institucional y reformas de segunda generación en América Central”. Ponencia presentada en la conferencia Integración a la Economía Mundial y Regional: Los retos para Centroamérica. Tegucigalpa, Honduras.
- Nohlen, D. (1993): *Sistemas electorales de América Latina*. Lima: Didi de Arteta.
- North, D., Summerhill, W. y Weingast, B. (2000): “Order, disorder and economic change: Latin America vs. North America”. *Governing for prosperity*, 19, pp. 1-54.
- North, L. (2006): “Militares y Estado en Ecuador: ¿construcción militar y desmantelamiento civil?”. *Íconos*, 26, pp. 85-95.
- O'Donnell, G. (1978): “Apuntes para una teoría del Estado”. *Revista Mexicana de Sociología*, 40.4., pp. 1157-1199.
- O'Donnell, G. (1989): “Transiciones, continuidades y algunas paradojas”. *Cuadernos políticos*, 56, pp. 19-36.

- O'Donnell, G. (1993): "On the State, democratization and some conceptual problems (a Latin American view with glances at some post-communist countries)". *Working paper*, 192. Kellogg Institute.
- O'Donnell, G. (1994): "Delegative democracy". *Journal of democracy*, 5.1., pp. 55-69.
- O'Donnell, G. [1982] (1996): *1966-1973. El Estado burocrático-autoritario: triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Belgrano.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986): *Transitions for authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Ocampo, J.A. (2001): "Retomar la agenda de desarrollo". *Revista de la CEPAL*, 74, pp. 7-20.
- Offe, C. (1996): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema.
- Ortiz, C. (2006): "La influencia militar en la construcción política del indio ecuatoriano en el siglo XX". *Íconos*, 26, pp. 73-84.
- Ortiz, S. (2008): "Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional". *Íconos*, 32, pp. 13-17.
- Ortiz, S. (2011): "30-S: La vulnerabilidad del liderazgo de la Revolución Ciudadana y de la institucionalidad en Ecuador". *Íconos*, 39, 25-34.
- Ortiz, S. y Mayorga, F. (2012): "Movimientos sociales, Estado y democracia en Bolivia y Ecuador en el tránsito del neoliberalismo al postneoliberalismo". *Íconos*, 44, pp. 11-17.
- Ospina, P. (2005): "El peso de la noche: una perspectiva histórica de la crisis política en Ecuador". *Ecuador Debate*, 64, pp. 73-90.
- Ospina, P. (2007): "Las demandas indígenas en el proceso constituyente". *Revista La Tendencia*, 6, pp. 102-105.

- Ospina, P. (2008): “Historia de un desencuentro: Rafael Correa y los movimientos sociales en el Ecuador (2007-2008)”. En *Entre el quiebre y la realidad: Constitución 2008*. Quito: Abya Yala.
- Ospina, P. (2011): “Ecuador: ¿un intento de golpe o motín policial?”. *Nueva Sociedad*, 231, pp. 14-27.
- Ospina, P. (2011a): “Corporativismo, Estado y Revolución Ciudadana. El Ecuador de Rafael Correa”. En *Culturas Políticas en la región Andina*, eds. Büschges, C., Kaltmeier, O. y Thies S. Madrid/Frankfurt: Iberoamericana-Vervuert.
- Ospina, P. y Lalander, E. (2012): “Movimiento indígena y Revolución Ciudadana en Ecuador”. *Cuestiones Políticas*, 28.48., pp. 13-50.
- Ostrom, E. (1986): “An agenda for the study of institutions”. *Public Choice*, 48.1., pp. 3-25.
- Pachano Ordóñez, F. (2001): “La reforma constitucional ecuatoriana de 1998: un análisis desde la perspectiva de la gobernabilidad”. Estudio de caso núm. 60. Máster de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Pachano, S. (1998): *La representación caótica*. Quito: FLACSO.
- Pachano, S. (2003): “Democracia, orden y conflicto”. En *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, comp. Burbano, F. Quito: FLACSO.
- Pachano, S. (2007): *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador-Agora Democrática.
- Pachano, S. (2008): “El precio del poder: izquierda, democracia y clientelismo en Ecuador”. Ponencia presentada en el II Coloquio Internacional de Ciencia Política. *Gobiernos de Izquierda en Iberoamérica en el siglo XXI*. Xalapa, Veracruz, México.
- Pachano, S. (2010): “Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento”. *Revista de Ciencia Política*, 30.2., pp. 297-317.

- Pachano, S. (2012): "Estado actual y futuro de la democracia en Ecuador". En *Democracias en transformación. ¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?*, eds. Dargatz, A. y Zuazo, M. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung-Bolivia.
- Pajuelo, R. (2004): "Identidades en movimiento. Tiempos de globalización, procesos socio-políticos y movimiento indígena en los países centro andinos". *Colección Monografías*, 3. Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales, CIPOST, FACES, Universidad Central de Venezuela.
- Pajuelo, R. (2007): *Reinventando comunidades imaginadas: movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos*. Lima: IEP.
- Palazuelos, A. (2000): "Introducción a la realidad económica latinoamericana". En *América Latina: desarrollo, democracia y globalización*, comp. Harto de Vera, F. Madrid: Trama.
- Pallares, A. (2002): *From peasant struggles to indian resistance: The Ecuadorian Andes in the late Twentieth century*. Oklahoma City: University of Oklahoma Press.
- Panizza, F. (2009): *Contemporary Latin America: development and democracy beyond the Washington Consensus*. London: Zed Books.
- Paramio, L. (1991): "El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 74, pp. 131-144.
- Paramio, L. (2002): "Reforma del Estado y desconfianza política". *Revista del CLAD*, 24, pp. 1-11.
- Paramio, L. (2006): "La izquierda y el populismo". En *La izquierda en América Latina*, coord. Pérez Herrero, P. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Payne, J., Zovatto, D. y Mateo Díaz, M. (2006): *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington DC: BID-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

- Peters, G. (1996): "Political institutions, old and new". *A new handbook of Political Science*, 1996, pp. 205-221.
- Pierson, P. (2004): *Politics in time. History, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008): "El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17.1., pp. 7-38.
- Polanyi, K. [1944] (2011): *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Polga-Hecimovich, J. (2013): "Ecuador: estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa". *Revista de Ciencia Política*, 33.1., pp. 135-160.
- Ponce, J. (2011): "Desigualdad del ingreso en Ecuador: un análisis de los años 1990s y 2000s". Documento de trabajo. Quito: FLACSO Ecuador.
- Portugal, P. (2011): "Descolonización: Bolivia y el Tawantinsuyu". En *Descolonización en Bolivia. Cuatro ejes para comprender el cambio*, coords. Gonsálvez, G. y Dulong, J. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Postero, N. (2006): *Now we are citizens*. Stanford: Stanford University Press.
- Postero, N. (2007): "Andean utopias in Evo Morales's Bolivia". *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 2.1., pp. 1-28.
- Postero, N. y Zamosc, L. (2004): "Indigenous movements and the indian question in Latin America". En *The struggle for indigenous rights in Latin America*. Brighton: Sussex Academic Press.
- Poulantzas, N. (1969): "The problem of the capitalist state". *New Left Review*, 58.1., pp. 67-78.
- Prada, R. (2008): *Subversiones indígenas*. Buenos Aires: CLACSO.

- Prada, R. (2010): "Umbral y horizontes de la descolonización". En *El Estado, campo de lucha*, García Linera, A., Prada, R., Tapia, L. y Vega Camacho, O. La Paz: CLACSO-Muela del Diablo-Comuna.
- Prebisch, R. (1983): "La crisis del capitalismo y la periferia". *Estudios Internacionales*, 62, pp. 171-179.
- Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J.A. y Limongi, F. (2000): *Democracy and development. Political institutions and well-being in the world, 1950-1990*.
- Quijano, A. (1992): "Colonialidad y modernidad/racionalidad". *Perú indígena*, 13.29., pp. 11-20.
- Quijano, A. (2000): "Colonialidad del poder y clasificación social". *Journal of world-systems research*, 6.2., pp. 342-386.
- Quijano, A. (2006): "Estado-Nación y movimientos indígenas en la región andina: cuestiones abiertas". *OSAL*, 19, pp. 15-24.
- Quijano, A. (2012): "¿Bien vivir? Entre el desarrollo y la descolonialidad del poder". *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 6., pp. 1-6.
- Quintero, R. (1980): *El mito del populismo en Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Quintero, R. (1989): "Hacia una interpretación de la naturaleza del comportamiento electoral urbano en contextos de precariedad electoral urbano en contextos de precariedad estructural: propuesta para el caso de Guayaquil". En *El populismo en Ecuador*, eds. Burbano, F. y De la Torre, C. Quito: ILDIS.
- Radcliffe, S. (1996): "Imaginative geographies, postcolonialism, and national identities: contemporary discourses of the nation in Ecuador". *Cultural Geographies*, 3.1., pp. 23-42.
- Radcliffe, S. (1999): *Rehaciendo la nación. Lugar, identidad y política en América Latina*. Quito: Abya Yala.

- Radcliffe, S. (2012): "Development for a postneoliberal era? Sumak kawsay, living well and the limits to descolonisation in Ecuador". *Geoforum*, 43., pp. 240-249.
- Ramírez, F. (2010): "Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El Gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales". *Nueva Sociedad*, 227, pp. 83-101.
- Ramírez, F. (2011): "Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos Sociales y cambio político en Ecuador (2000-2010)". En *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*, comps. Modonesi, M. y Rebón, J. Buenos Aires: CLACSO-Prometeo Libros.
- Ramírez, F. (coord.) (2013): *Nuda Política. Democracia, participación y conflictos 2009-2012*. Quito: FES-ILDIS, FLACSO Ecuador.
- Ramírez, F. y Espinosa, A. (2012): "Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador". *Cuadernos CENDES*, 81, pp. 109-140.
- Ramírez, F. y Welp, Y. (2011): "Presentación del dossier: nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina". *Íconos*, 40, pp- 11-20.
- Ramírez, R. (2010): "Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano". En *Los nuevos retos de América Latina: socialismo y sumak kawsay*, VV.AA. Quito: SENPLADES.
- Ramírez, R. (2012): *Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano*. Quito: Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Recalde, P. (2007): "Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso". *Íconos*, 27, pp. 15-25.
- Regalsky, P. (2006): "América Latina: Bolivia indígena y campesina. Una larga marcha para liberar sus territorios y un contexto para el Gobierno de Evo Morales". *Herramienta*, 31, pp. 1-19.

- Revilla, M. (2005): "Propuesta para un análisis del movimiento indígena como movimiento social". *Política y Sociedad*. 42.2., pp. 49-62.
- Rivera Cusicanqui, S. (2008): "Violencia e interculturalidad. Paradojas de la etnicidad en la Bolivia de hoy". *Willka*, 2, pp. 201-224.
- Rivera Cusicanqui, S. (2010): *Ch'ixinakax utxiwa. Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Rivera, F. (1998): "Los indigenismos en Ecuador: de paternalismos y otras representaciones". *América Latina Hoy*, 19, pp. 57-63.
- Rodríguez Chávez, H. (2008): *Gobernanza local en Ecuador, un proceso visto desde la comunidad*. Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. México: FLACSO
- Rohn, F. (2003): "Estado y movimientos étnicos en Ecuador". En *Movimientos Sociales y conflictos en América Latina*, comp. Seoane, J. Buenos Aires: CLACSO.
- Sacher, W. y Acosta, A. (2012): *La minería a gran escala en Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- Sader, E. (2008): *Postneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Salgado Pensantes, H. (2012): "El hiperpresidencialismo en Ecuador y en sus instituciones". Ponencia presentada en el XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Tucumán, Argentina.
- Salgado Pesantes, H. (2009): "El proceso constituyente en Ecuador. Algunas reflexiones". En *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Sánchez Parga, J. (2012): "Conflicto indígena, oposición política y su construcción mediática: Ecuador 2009-2011". *Araucaria: Revista Iberoamericana de filosofía, políticas y humanidades*, 28, pp. 41-70.

- Sánchez, F. (2004): “No somos parte del Gobierno, somos Gobierno. Un análisis de movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País”. En *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, eds. Martí, S. y Sanahuja, J.M. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Sánchez, F. (2007): “Ecuador: el indio como problema”. En *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, ed. Martí, S. Barcelona: CIDOB.
- Sánchez, F. (2008): *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador 1979-2002*. Quito: FLACSO.
- Santana, R. (2004): “Cuando las élites giran en redondo: el caso de los liderazgos indígenas en Ecuador”. *Ecuador Debate*, 61, pp. 235-258.
- Sartori, G. (2001): *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. México: Taurus.
- Sawyer, S. (1997): “The indian mobilization in lowland Ecuador”. *Latin American Perspectives*, 24.3., pp. 65-82.
- Scharpf, F. (1997): *Games real actors play: Actor-centered institucionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.
- Schedler, A. (2004): *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia, 3. México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Schmitt, C. [1927] (1999): *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- Schmitter, P. (1974): “Still the century of corporatism?”. *The Review of Politics*, 36.1., pp. 85.131.
- Schmitter, P. (1985): “Neocorporativismo y Estado”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 31, pp. 47-78.

- Schmitter, P. (2011): “Veinticinco años, quince hallazgos”. *Postdata*, 16.1., pp. 11-25.
- Scott, R. (1967): “Political elites and political modernization: the crisis of transition”. En *Elites in Latin America*, eds. Lipset, S. y Solari, A. New York: Oxford University Press.
- Silverston, M. (1994): “The politics of culture: indigenous peoples and the State in Ecuador”. En *Indigenous peoples and democracy in Latin America*, ed. Van Cott, D. New York: St. Martin’s Press.
- Seoane, J. (2006): “Social movements and the defense of natural resources in Latin America: reaction against the neoliberal model and the construction of alternatives”. *Sociedade e Estado*, 21.1., pp. 85-107.
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006): *The Anthropology of the State*. Malden: Blackwell Publishing.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992): *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sieder, R. (2002): *Multiculturalism in Latin America*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Silva, E. (2009): *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simbaña, F. (2010): “Las relaciones entre el movimiento indígena y el Gobierno”. *La Tendencia*, 10, pp. 43-47.
- Simon, H. (1955): “A behavioral model of rational choice”. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), pp. 99-118.
- Skocpol, T. (1984): *Los Estado y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Skocpol, T. (2007): “El Estado regresa a primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Stavenhagen, R. (1968): *Clases, colonialismo y aculturación*. Guatemala: Cuadernos del Seminario de Integración Social Guatemalteca, 19. Ministerio de Educación.
- Stavenhagen, R. (1992): “Challenging the nation-State in Latin America”. *Journal of International Affairs*, 45.2., pp. 421-440.
- Stavenhagen, R. (1996): *Ethnic and the nation-State*. London: Palgrave MacMillan.
- Stavenhagen, R. (1997): “Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, 62, pp. 61-74.
- Stavenhagen, R. (2000): *Derechos humanos de los pueblos indígenas*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Stavenhagen, R. (2006): “La presión desde abajo: derechos humanos y multiculturalismo”. En *Multiculturalismo, desafíos y perspectivas*, comp. Gutiérrez Martínez, D. México: Siglo XXI, Editores-UNAM, El Colegio de México.
- Stavenhagen, R. (2009): “Repensar América Latina desde la subalternidad: el desafío de Abya Yala”. Conferencia dictada en la Secretaría Ejecutiva de CLACSO, el 16 de noviembre.
- Stavenhagen, R. (2010): *Los pueblos originarios: el debate necesario*. Buenos Aires: CLACSO.
- Stefanoni, P. (2006): “El nacionalismo indígena al poder”. *OSAL*, 6.19., pp. 37-44.
- Stepan, A. (1978): *The State and society: Perú in comparative perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Stiglitz, J. (2002): *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch, D.L.

- Stiglitz, J. (2003): “El nuevo rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”. *Revista de la CEPAL*, 80, pp. 7-40.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002): *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquía.
- Svampa, M. (2008): “Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina”. Ponencia para las I Jornadas de Análisis Crítico, Universidad del País Vasco.
- Svampa, M. (2011): “Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales. Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas. En *Más allá del desarrollo*, comps. Lang, M. y Mokrani, D. Quito: Abya Yala-Fundación Rosa Luxemburgo.
- Tanaka, M. (2005): “El regreso del Estado y los desafíos de la democracia”. En *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*, ed. Vich, V. Lima: IEP.
- Tapia, L. (2008): “La reforma del sentido común en la dominación neoliberal y en la constitución de nuevos bloques históricos nacional-populares”. En *De los saberes de la emancipación y de la dominación*, coord. Cerdeña, A. E. Buenos Aires: CLACSO.
- Tapia, L. (2009): “Lo político y lo democrático en los movimientos sociales”. En *Democracia y teoría política en movimiento*, coord. Tapia, L. La Paz: Muela del Diablo CIDES-UMSA.
- Tapia, L. (2009a): *La coyuntura de la autonomía relativa del Estado*. La Paz: CLACSO-Muela del Diablo-Comuna.
- Tapia, L. (2011): “Consideraciones sobre el Estado Plurinacional”. En *Descolonización en Bolivia. Cuatro ejes para comprender el cambio*. Vicepresidencia de Bolivia-Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM).

- Tarrow, S. (1996): "States and opportunities: The political structuring of social movements". En *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*", eds. McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (2004): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1994): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Thwaites, M. (2010): "Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina?". *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 32, pp. 1-18.
- Thelen, K. (1999): "Historical institutionalism in comparative politics". *Annual Reviews Political Science*, 2, pp. 369-404.
- Turner, M. (1993): "Peasant politics and andean haciendas in the transition to capitalism: an ethnographic history". *Latin American Research Review*. 28.3., pp. 41-82.
- Thwaites, M. (1994): "La noción gramsciana de hegemonía en el convulsionado fin de siglo. Acerca de las bases materiales del consenso". En *Gramsci mirando al sur. Sobre la hegemonía en los 90*, coords. Ferreyra, L., Logiudice, E. y Thwaites, M. Buenos Aires: K&ai Editor, Colección Teoría Crítica.
- Thwaites, M. (2008): *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo.
- Tilly, C. (1978): *From mobilization to revolution*. New York: McGraw-Hill.
- Tilly, C. (1984): *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza Editorial.

- Tilly, C. (1985): "War making and State making as organized crime". En *Bringing the State back in*, eds. Evans, P., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torres, V.H. (1999): "El desarrollo local en el Ecuador: discursos, experiencias y desafíos". En *Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*. Grupo Democracia y Desarrollo Local. Quito: Abya Yala.
- Touraine, A. (1981): *The voice and the eye: an analysis of social movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Touraine, A. (1985): "An introduction to the study of social movements". *Social Research*, 52.4., pp. 749-787.
- Tsebelis, G. (2002): *Veto players. How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- Unda, M. (2011): "El profundo conflicto entre el Gobierno y los movimientos sociales". *Revista Enfoques*, 2, pp. 5-8.
- Unda, M. (2011a): "De la consulta popular al Encuentro de Movimientos Sociales". *La Tendencia*, 12, pp. 56-59.
- Unda, M. (2011b): "Reconocimiento y negación. La azarosa relación entre el Gobierno de Correa y los movimientos sociales". *Observatorio*, 7, pp. 112-123.
- UNESCO (2009): *La alfabetización en el Ecuador*. Quito: UNESCO-Ministerio de Educación del Ecuador.
- Valarezo, G.R. y Torres Dávila, V.H. (2004): *El desarrollo local en Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- Valdés, M. E. (2007): "Estado". En *Teoría de Ciencia Política*, eds. Emmerich, G. y Alarcón, V. México: Anthropos Editorial.
- Valles, M. (2002): *Entrevistas cualitativas*. Madrid: CIS.

- Van Cott, D. (2000): *The friendly liquidation of the past: the politics of diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Van Cott, D. (2005): *From movements to parties in Latin America: the evolution of ethnic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Cott, D. (2008): *Radical democracy in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Varese, S. (1978): "Defender lo múltiple: nota al indigenismo". *Nueva Antropología*, 9, pp. 33-48.
- Velasco, F. (1981): *Ecuador, subdesarrollo y dependencia*. Quito: El Conejo.
- Verdesoto, L. (1989): "El sindicalismo en la primera década de redemocratización en el Ecuador". En *El sindicalismo latinoamericano en los 90. Volumen I. Sindicatos y transición democrática*, eds. Campero, G. y Cuevas, A. Santiago de Chile: CLACSO, ISCOS-CISL, Planeta.
- Verdesoto, L. y Ardaya, G. (1996): "Ecuador. De la expectativa por la nación a una sociedad sin expectativas". *Nueva Sociedad*, 142, pp. 16-21.
- Verdesoto, L. y Ardaya, G. (2010): "La estatalidad de la democracia y la democratización del Estado en Ecuador". En *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, coord. Burbano, F. Quito: FLACSO Ecuador-Ministerio de Cultura.
- Verdesoto, L. y Ardaya, G. (2011): "Escenarios políticos ecuatorianos luego del 30-S". *La Tendencia*, 11.
- Viciano, R. y Martínez Dalmau, R. (2010): "Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional". *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 25, pp. 7-29.
- Villoro, L. (1998): *Estado plural, pluralidad de culturas*. México: UNAM.
- Viteri, L. (2000): "Visión indígena del desarrollo de la Amazonía". Quito (mimeo).

- Waisman, C. (2002): "The multiple modernities argument and societies in the Americas". En *Globality and multiple modernities*, eds. Roniger, L. y Waisman, C. Brighton y Portland: Sussex Academic Press.
- Wallerstein, I (2005): *Análisis del sistema-mundo: una introducción*. México: Siglo XXI.
- Walsh, C. (2008): "Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado". *Tabula Rasa*, 9, pp. 131-152.
- Walsh, C. (2009): *Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de)coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Abya Yala.
- Walsh, C. (2010): "Development as Buen Vivir: institutional arrangements and (de)colonial entanglements". *Development*, 53.1., pp. 15-21.
- Weber, M. [1922] (1983): *Economía y Sociedad: esbozo de una sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Whitehead, L. (2002): "Latin America as a mausoleum of modernities". En *Globality and multiple modernities*, eds. Roniger, L. y Waisman, C. Brighton y Portland: Sussex Academic Press.
- Wylde, C. (2012): *Latina America after Neoliberalism. Developmental regimes in post-crisis States*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Yashar, D. (2005): *Contesting citizenship in Latin America: the rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zald, M. (1996): "Culture, ideology and strategic framing". En *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*", eds. McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zamosc, L. (1994): "Agrarian protest and the indian movement in the Ecuadorian highlands". *Latin American Research Review*, 29.3., pp. 37-68.

- Zamosc, L. (2005): “El movimiento indígena ecuatoriano: de la política de la influencia a la política del poder”. En *Las luchas por los derechos indígenas en América Latina*, eds. Postero, N. y Zamosc, L. Quito: Abya Yala.
- Zamosc, L. (2007): “The indian movement and political democracy in Ecuador”. *Latin American Politics and Society*, 49.3., pp. 1-34.
- Zamosc, L. (2008): “Ciudadanía indígena y cohesión social en América Latina”. *Cohesión Social en América Latina: bases para una nueva agenda democrática*. Corporación de Estudios para Latinoamérica-Instituto Fernando Henrique Cardoso.
- Zermeño, S. (1981): “Las fracturas del Estado en América Latina”. En *Estado y política en América Latina*, eds. Laclau, E. y Lechner, N. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Zibechi, R. (2003): “Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos”. *OSAL*, 9, pp. 185-188.
- Zibechi, R. (2010): *Dispersing power. Social movements as anti-State forces*. Oakland: AK Press.
- Zizek, S. (1998): “Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional”. En *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*, comps. Fredric, J. y Zizek, S. Buenos Aires: Paidós.

2. Documentos

Anaya, J. (2008): Observaciones del Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas acerca del proceso de revisión constitucional en Ecuador.

Cámaras de Industria y Producción (2011): Balance de los primeros cuatro años del Gobierno de la Revolución Ciudadana. Transformaciones, logros y pendientes. Quito.

Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) (2012): “Criminalización de la protesta. Un recuento desde el retorno a la democracia”. Revista electrónica de derechos humanos-Programa Andino de Derechos Humanos (PADH), 30. Criminalización de la protesta y derechos humanos. Quito.

CONAIE (1988): Anteproyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. Quito.

CONAIE (1994): Proyecto Político. Quito.

CONAIE (2001): Proyecto Político. Quito.

CONAIE (2007): Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Quito.

CONAIE (2008): Proyecto Ley de Aguas desde la CONAIE para el país. Quito.

CONAIE (2008a): Resoluciones del III Congreso de las nacionalidades y pueblos del Ecuador. Santo Domingo de los Tsafiki.

CONAIE (2009): Ley de Biodiversidad. Quito.

CONAIE (2010): Resolución de Ambato. Ambato.

CONAIE (2011): Resoluciones del IV Congreso de los pueblos y nacionalidades del Ecuador. Puno.

Gobierno del Ecuador (2007). Plan Ecuador. Quito.

Hernández, V. (2010): Oficio No. AN-CEGADCOT-72-10. Asamblea Nacional, 19 de mayo de 2010.

Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (2009): Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural. Quito.

Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (2011): Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero 2011-2015

Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (2012): Ronda Suroriente Ecuador. Aspectos técnicos, jurídicos, económicos y socio-ambientales. Quito.

Movimiento PAÍS (2006): Plan de Gobierno del Movimiento PAÍS 2007-2011

Organización de Naciones Unidas (ONU) (2007): Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989): Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

SENPLADES (2007): Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Plan para la Revolución Ciudadana. Quito.

SENPLADES (2009): Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Quito.

SENPLADES (2010): Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Estrategias para el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Quito.

SENPLADES (2011): Guía metodológica de planificación institucional. Quito.

SENPLADES (2012): Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación. Quito.

SENPLADES (s/f): Quiénes somos y qué hacemos. Quito.

The Carter Center (2008): Final report on Ecuador's approbatory Constitutional referendum of September 28, 2008.

The Carter Center (2009): Report on the selection process for the members of the temporary Council on Citizen Participation and Social Control.

VVAA (1971): Primera Declaración de Barbados: por la liberación del indígena.

3. Textos Legales

Acta 61. Asamblea Constituyente. 11/06/2008.

Acta 79. Asamblea Constituyente. 09/07/2008.

Acta 82. Asamblea Constituyente. 11/07/2008.

Acuerdo Ministerial núm. 174. Registro Oficial 396, 05/08/2008.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
Suplemento Registro Oficial 303, 19/10/2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Suplemento Segundo Registro
Oficial 306. 22/10/2010.

Constitución Ecuatoriana, 1998. República del Ecuador

Constitución Ecuatoriana, 2008. República del Ecuador

Decreto Ejecutivo, núm. 386. Crea el Consejo de las Nacionalidades y Pueblos del
Ecuador, CODENPE, adscrito a la Presidencia de la República. Registro Oficial 86,
11/12/1998.

Decreto Ejecutivo, núm. 436. Crea el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del
Ecuador (FODEPI). Registro Oficial 90, 02/06/2000.

Decreto Ejecutivo, núm. 2. Convocatoria a consulta popular-aprobar Asamblea
Constituyente. Registro Oficial 8, 25/01/2007.

Decreto Ejecutivo, núm. 133, Creación de la Secretaría de Pueblos, Movimientos
Sociales y Participación Ciudadana. Registro Oficial 35, 07/03/2007.

Decreto Ejecutivo, núm. 565, Creación Secretaría Técnica del Plan Ecuador. Registro
Oficial 158, 29/08/2007.

Decreto Ejecutivo, núm. 770, Declaratoria de Emergencia, por grave conmoción interna en la provincia de Orellana. Registro Oficial 231, 13/12/2007.

Decreto Ejecutivo, núm. 906, Reformas al Decreto 565 de R.O. 158 de 29/08/2007, por el que se creó la Secretaría Técnica del Plan Ecuador. Registro Oficial 275, 07/02/2008.

Decreto Ejecutivo, núm. 1053, Reglamento de la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales. Registro Oficial 352, 04/06/2008.

Decreto Ejecutivo, núm. 1102, Transferencia de Funciones, Competencias de UDENOR al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa. Registro Oficial 353, 05/06/2008.

Decreto Ejecutivo, núm. 1585, Se adecua al Sistema de Educación Intercultural Bilingüe a las Políticas Nacionales de Educación para Alcanzar una Acción Educativa Eficiente. Registro Oficial 539, 03/03/2009.

Decreto Ejecutivo, núm. 1780, Facúltase a Sr. Ministro de Gobierno y policía para que a nombre República del Ecuador celebre un contrato con representantes misiones católicas de la región Amazónica, Esmeraldas y Galápagos. Registro Oficial 620, 25/06/2009.

Decreto Ejecutivo, núm. 196, Expídase la regulación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y designación de sus autoridades. Registro Oficial 113, 21/01/2010.

Decreto Ejecutivo, núm. 870, Créase la empresa pública de desarrollo estratégico Ecuador Estratégico EP. Registro Oficial 534, 14/09/2011.

Decreto Ejecutivo, núm. 1135, Reglamento de asignación de recursos para proyectos de inversión social y desarrollo territorial en áreas de influencia donde se ejecutan actividades de los sectores estratégicos. Registro Oficial 699, 09/05/2012.

Decreto Ejecutivo, núm. 1088, Reorganización del Consejo Nacional de Recursos Hídricos mediante la creación de la Secretaría Nacional del Agua. Registro Oficial 346, 27/05/2008.

Decreto Ejecutivo, núm. 96, Institucionalizarse diálogo permanente con la CONAIE, ECUARUNARI, CONAICE y CONFENIAE y demás pueblos y nacionalidades del Ecuador, para la solución de conflictos. Registro Oficial 55, 27/10/2009.

Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, 2007. República del Ecuador.

Informe de Actividades realizadas por la Unidad de Participación Social de la Asamblea Constituyente, 2008. República del Ecuador.

Ley 010 Creación del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, Registro Oficial 30, 21/10/1992.

Ley de Minería. Registro Oficial 517, 29/01/2009.

Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Sectoriales. Registro Oficial 222, 01/12/2003

Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico. Suplemento Registro Oficial 245, 04/01/2008.

Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro Oficial 35, 28/09/2009.

Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial 417, 31/03/2011.

Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas. Registro Oficial 175, 21/09/2007.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Suplemento Segundo Registro Oficial 175, 20/04/2010.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Suplemento Registro Oficial 578, 27/04/2009.

Ley Orgánica Reformativa de la Función Legislativa. Registro Oficial 63, 10/11/2009.

Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley del Régimen Tributario Interno. Registro Oficial 244, 27/07/2010.

Mandato Constituyente, núm. 1. Asamblea Constituyente asume plenos poderes. Registro Oficial 223, 30/11/2007.

Mandato Constituyente, núm. 6. Mandato Minero. Registro Oficial 321, 22/04/2008.

Proyecto de Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, presentado a la Asamblea Nacional el 31/05/2012.

Proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, presentado a la Asamblea Nacional el 26/08/2009.

Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, 2007. República del Ecuador.

Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial 754, 26/07/2011.

Sentencia N. 001-10-SIN-CC, de 18 de marzo de 2010. Tribunal Constitucional de Ecuador.

Sentencia Pueblo indígena kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, de 27 de junio de 2012. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

4. Medios de Comunicación

| | |
|----------------------------|--|
| <i>BBC</i> | <i>http://www.bbc.co.uk</i> |
| <i>Cubadebate</i> | <i>http://cubadebate.cu</i> |
| <i>Ecuador Informativo</i> | <i>http://www.ecuadorinformativo.net</i> |
| <i>Ecuador Inmediato</i> | <i>http://www.ecuadorinmediato.com</i> |
| <i>El Ciudadano</i> | <i>http://www.elciudadano.gob.ec</i> |
| <i>El Comercio</i> | <i>http://www.elcomercio.com</i> |
| <i>El Diario Manabita</i> | <i>http://www.eldiario.ec</i> |
| <i>El Expreso</i> | <i>http://www.expreso.ec</i> |
| <i>El País</i> | <i>http://elpais.com</i> |
| <i>El Telégrafo</i> | <i>http://www.telegrafo.com.ec</i> |
| <i>El Universo</i> | <i>http://www.eluniverso.com</i> |
| <i>Hoy</i> | <i>http://www.hoy.com.ec</i> |
| <i>Infolatam</i> | <i>http://www.infolatam.com</i> |
| <i>La Hora</i> | <i>http://www.lahora.com.ec</i> |

- ANEXOS -

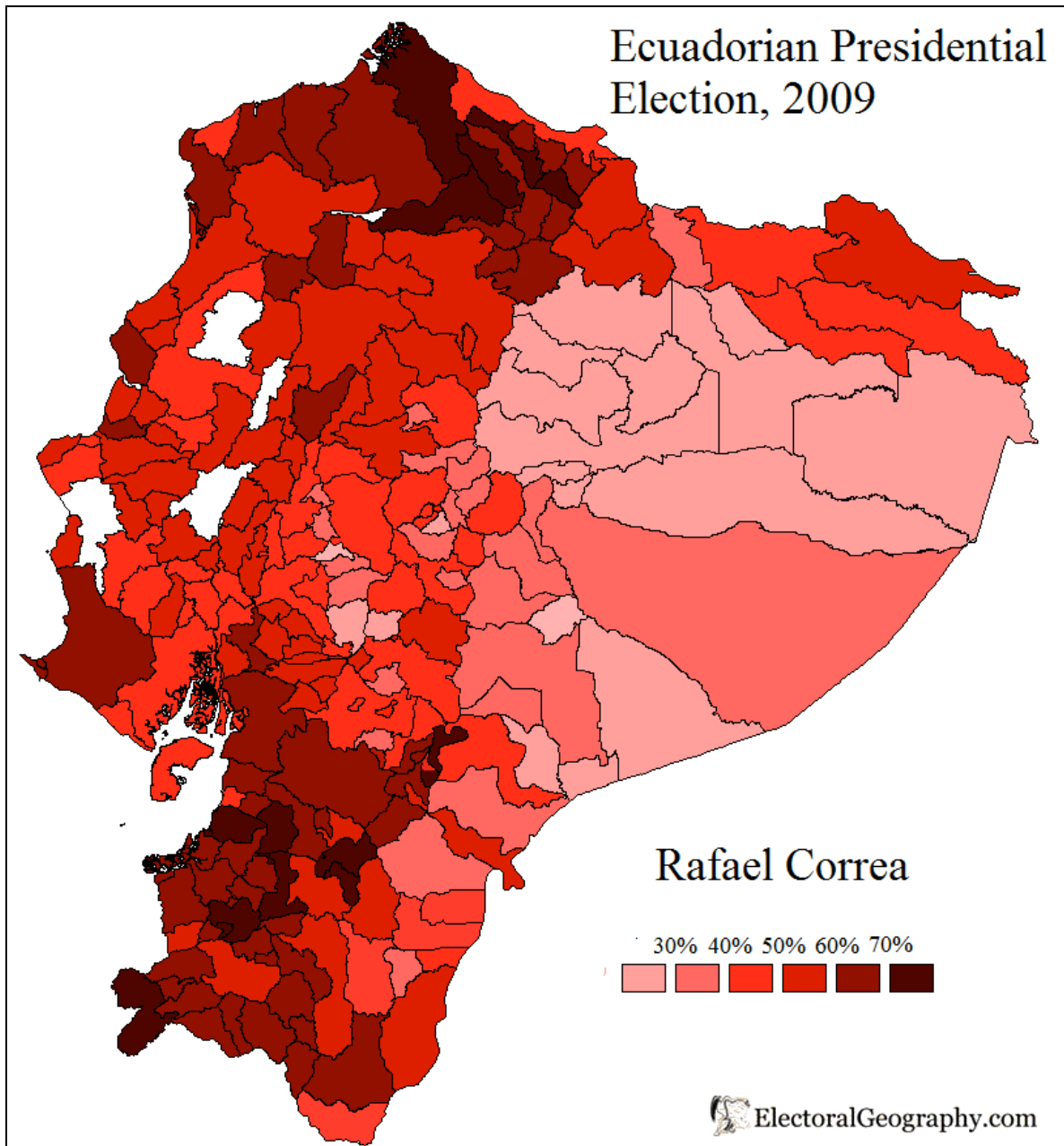
ANEXO 1:

Cuestionario General para Actores Políticos

| DIMENSIONES DE ANÁLISIS | PREGUNTAS DE REFERENCIA |
|--|--|
| Dimensión Actores | <ul style="list-style-type: none"> - Qué actores había en las discusiones (variedad). Qué actores identifica. - Quién tenía la mayor capacidad para definir el problema (capacidad de liderazgo). Qué liderazgos identifica. |
| Dimensión Intereses | <ul style="list-style-type: none"> -Cuál es su posición original.Cuál es su principal demanda. - Cómo entiende la organización del Estado. La institucionalidad y planificación. |
| Dimensión Estrategias | <ul style="list-style-type: none"> - Qué ámbitos de negociación/presión para influir tenía (canales formales/informales). - Con qué medios/recursos contaba en las negociaciones. |
| Dimensión Temática (términos del debate, temas más importantes) | <ul style="list-style-type: none"> - Cómo se planteó el debate, en qué términos. - Qué temas salieron/emergieron durante el debate no previstos. |
| Dimensión Aliados (desarrollo del debate) | <ul style="list-style-type: none"> - Qué aliados se encontró. Con quién pactó. - Qué limitaciones/restricciones encontró para exponer sus posiciones (internas/externas). |
| Dimensión Negociación (capacidad de llegar a acuerdos, niveles de confrontación) | <ul style="list-style-type: none"> - Cuánto cedió en sus posiciones iniciales. - Por qué decidió ceder/no ceder. |
| Dimensión Valoración (balance de los resultados) | <ul style="list-style-type: none"> - Considera su situación mejor que la que tenía anteriormente. Se siente más representado. - Qué elementos cree que se deberían de trabajar. Qué falta. |
| Dimensión Plurinacionalidad | (no indígenas) <ul style="list-style-type: none"> - Durante este proceso qué relación ha tenido con el movimiento indígena. - Qué propuestas y demandas del movimiento indígena asumiría. |
| | (indígenas) <ul style="list-style-type: none"> - Qué relaciones internas hubo dentro del movimiento. - Qué propuestas nuevas ajenas al movimiento adoptaron. |

Fuente: Elaboración propia.

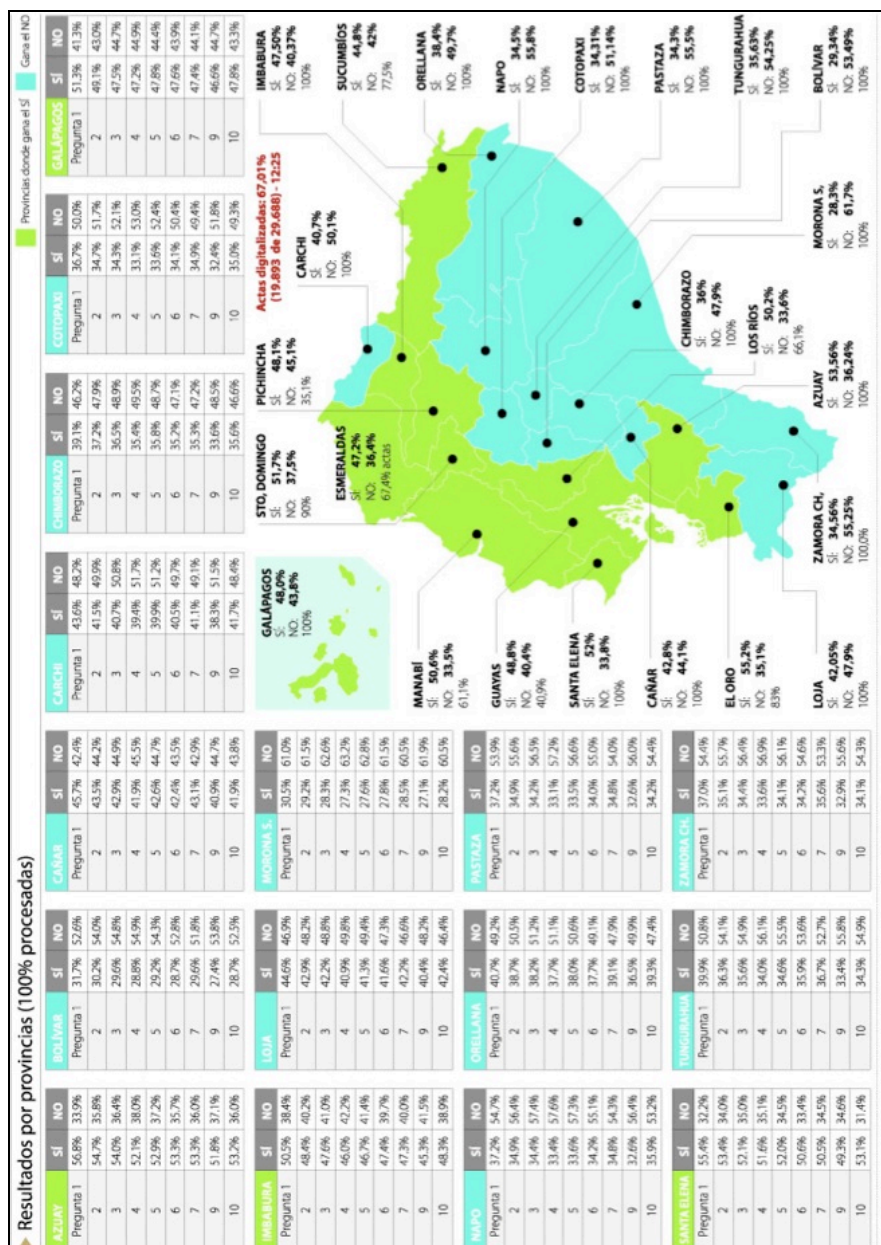
ANEXO 2:
Mapa de las Elecciones Presidenciales de 2009.
Apoyo electoral a Rafael Correa



Fuente: electoralgeography.com (última consulta 08/01/14)

ANEXO 3:

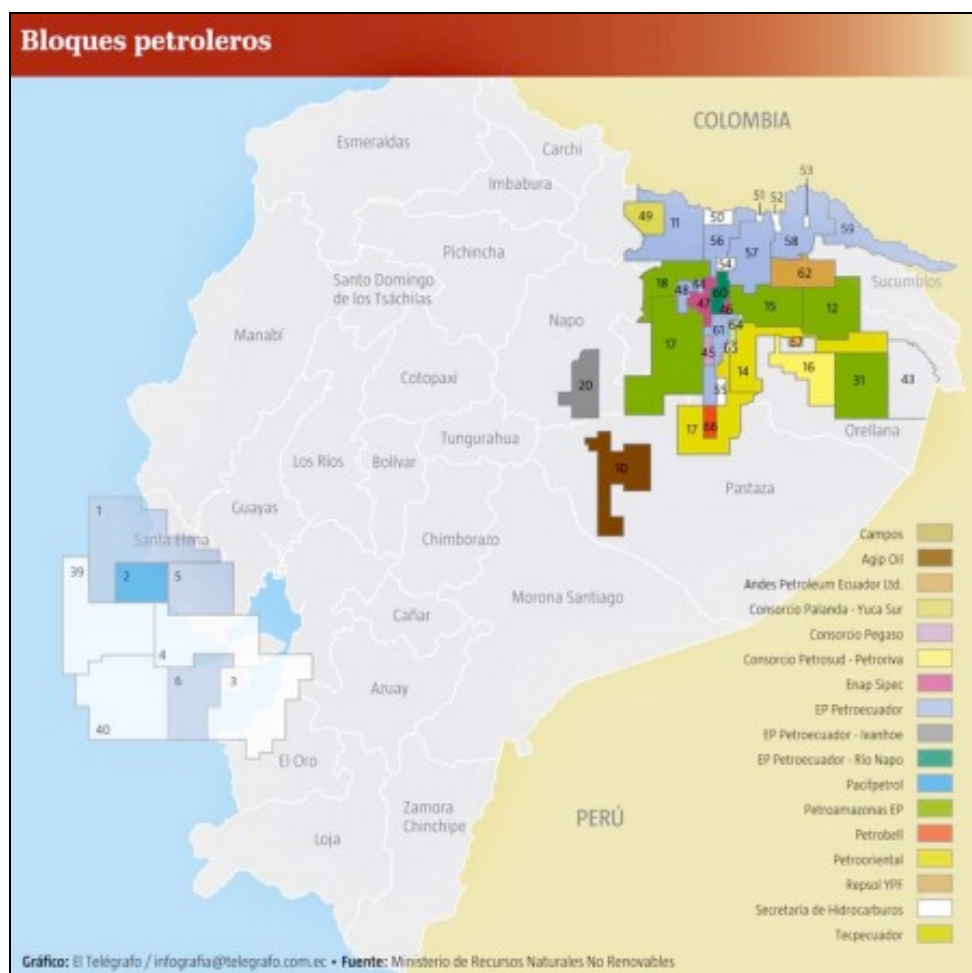
Resultados Referéndum Consulta 2011



Fuente: Consejo Nacional Electoral
(infografía del diario *El Expreso*).

ANEXO 4:

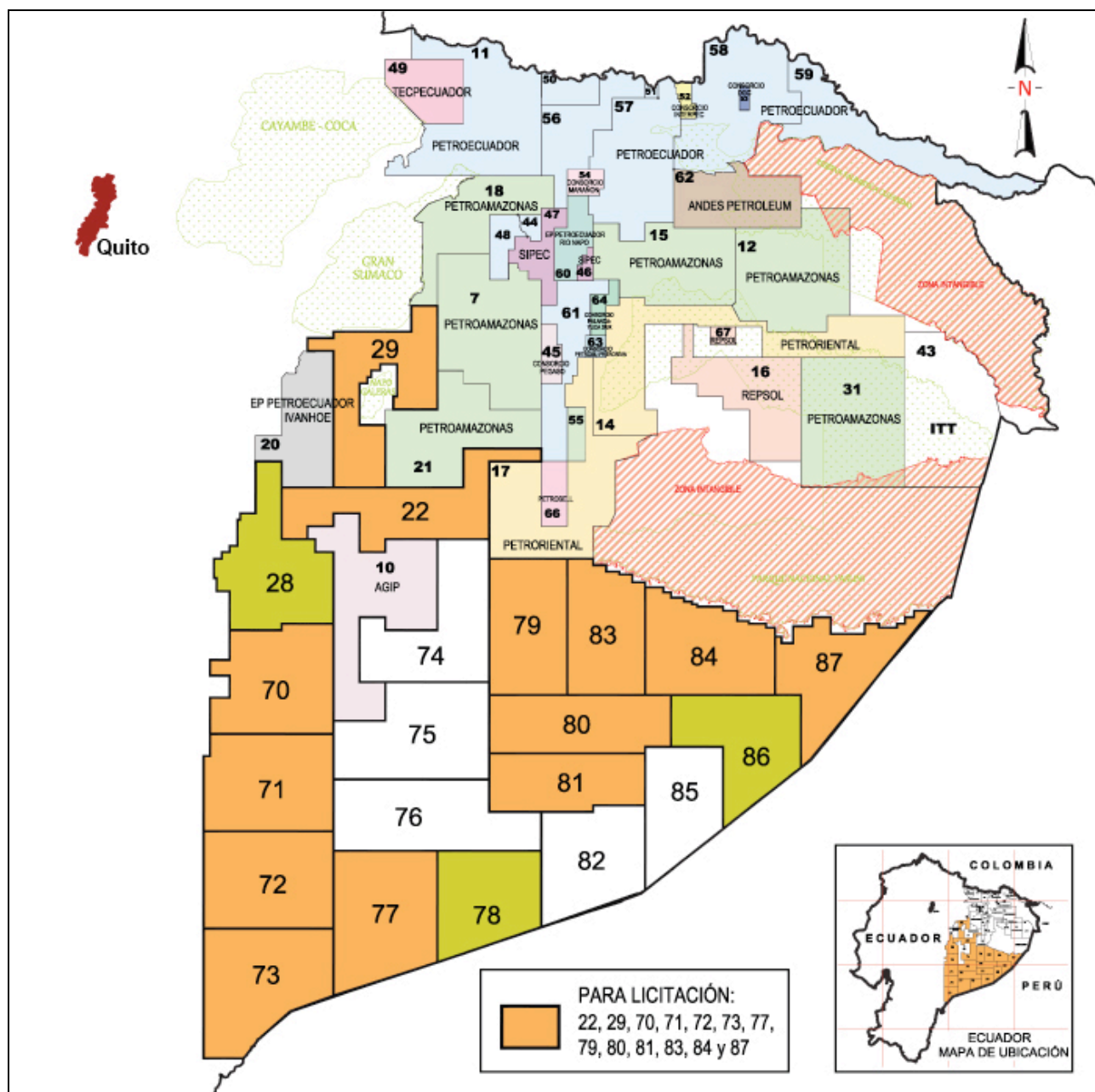
Mapa petrolero tras la X Ronda Petrolera (2011)



Fuente: Ministerio de Recursos Naturales No Renovables
(infografía del diario *El Telégrafo*).

ANEXO 5:

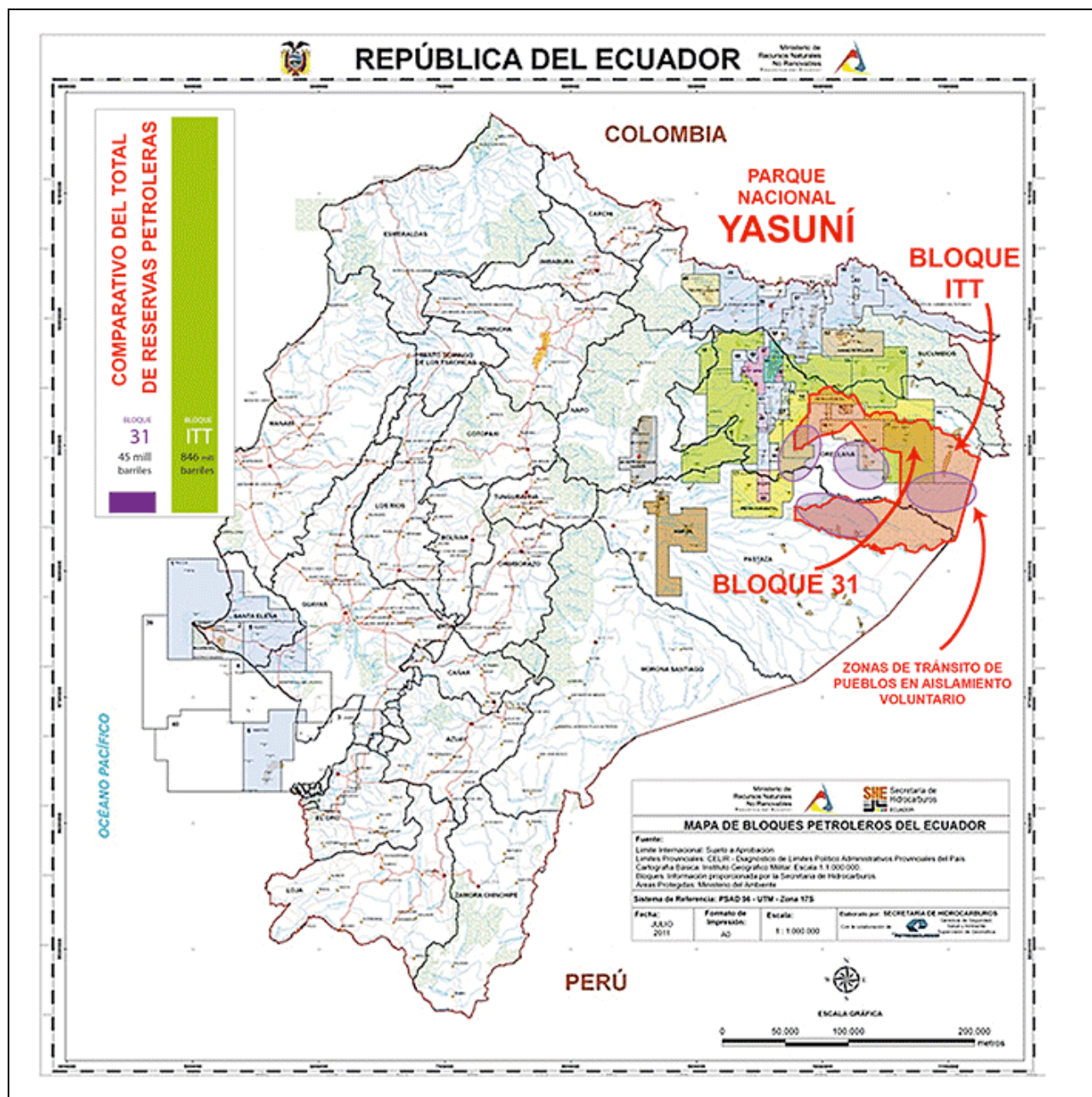
Mapa de la XI Ronda Petrolera (2012)



Fuente: Secretaría de Hidrocarburos.

ANEXO 6:

Mapa del Parque Nacional Yasuní ITT

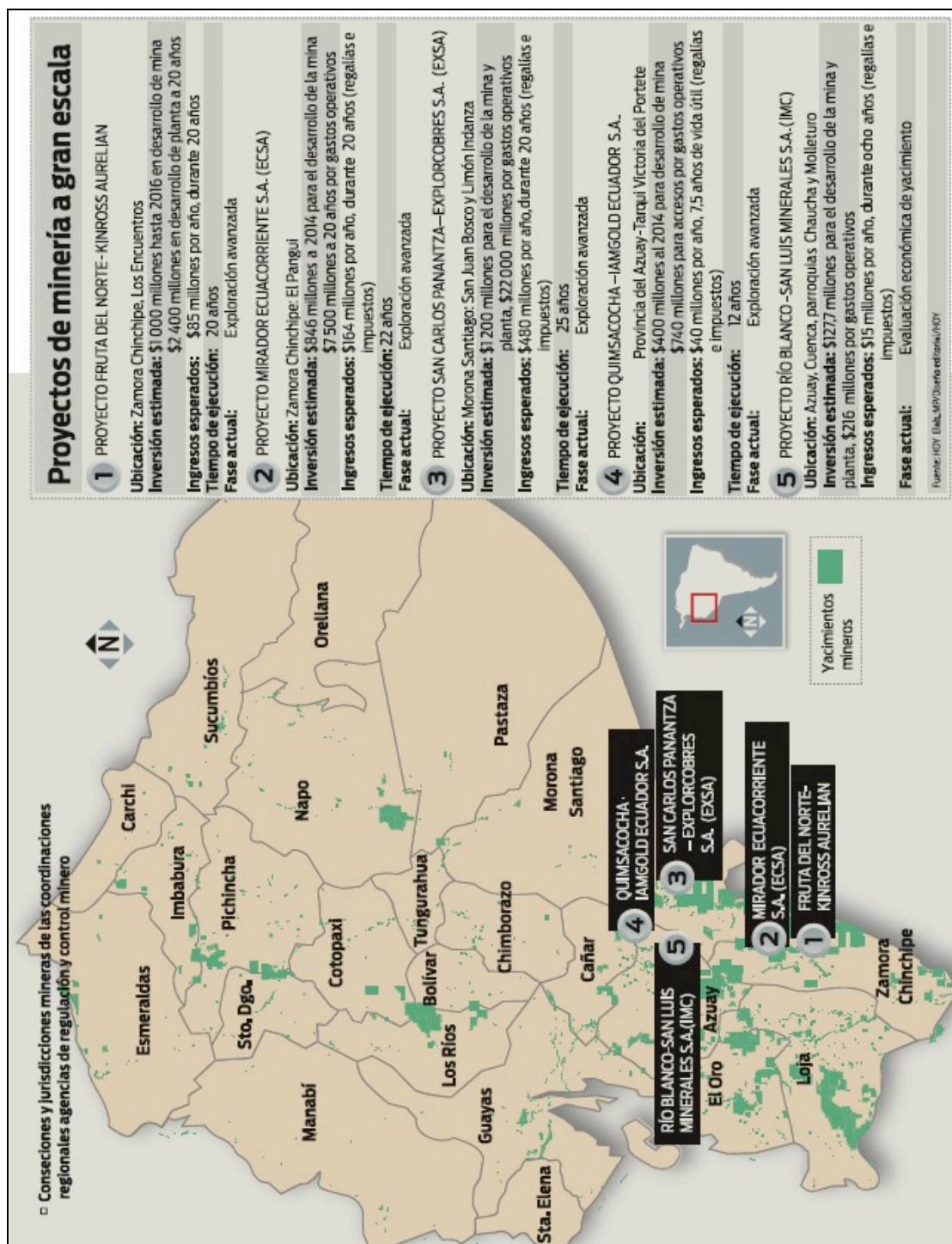


Fuente: Secretaría de Hidrocarburos.

457

ANEXO 8:

Mapa Proyectos Estratégicos Mineros (*Plan 2011-2015*)



Fuente: ARCOM (infografía del diario *Hoy*).

ANEXO 9:

Recorrido de la Marcha Plurinacional por el Agua, por la Vida y por la Dignidad de los Pueblos (8-22/03/2012)



Fuente: redciecuador.wordpress.com

ANEXO 10:

Summary (Resumen en inglés)

During the decade of the nineties, indigenous movements began to gain prominence as a political subject in Latin America. Their ability to organize, make themselves visible, and make demands has turned them into a key player in the region, able to propose changes in the state structure and influence political systems.

This importance was also reflected in the social sciences. More specifically, in the field of political science –as well as the political branch of anthropology and sociology– there has been a significant advance in the research of indigenous movements as an object of study, becoming a common theme in Latin American studies.

Among the main research we can find studies of citizenship and multiculturalism (Bello, 2004; Brisk, 2000, Hale, 2002; Hooker, 2005; Montoya, 1996; Postero, 2006; Radcliffe, 1996; Sieder, 2002; Stavenhagen, 2000; Yashar, 2005); claims and demands (Assies, 2009; Bonfill Batalla, 1981; Del Campo García, 2011; Lagos y Calla, 2007; Ospina, 2007; Zamosc, 1994); electoral participation, representation mechanisms, and political parties (Freidenberg & Sánchez, 1998; Madrid, 2005; Martí, 2006; Van Cott, 2000, 2005); and demonstrations, democratic innovation and social movements (Albó, 2008, de Sousa Santos, 2001; Pajuelo, 2007; Revilla, 2005; Seoane, 2006; Tapia, 2009).

Political science has also shown a growing interest in studying indigenous movements as political subjects with their own interests and who rationally play their strategies to gain access to power (Andolina, 2003, Becker, 2011; Dávalos, 2005, Leon, 2002; Lucero, 2008; Guerrero, 1996; Martinez, 2009; Santana, 2004, Jackson & Warren, 2003; Zamosc, 2005). It is from this perspective, and in the specific relationship that the indigenous population established with the state from which this thesis arises and develops.

After more than twenty years of mobilization and institutional achievements and having consolidated its presence in the political systems of the region, the question of what role these

movements have today in Latin America comes up. Most especially, the question of how their relationship with the state is in a context featuring progressive governments which claim to represent the people's interests, which are presented as change agents and who have come to power, precisely, with the support of these movements.

The rise of the "new left" has led to the opening of new processes of political and institutional reform. In Ecuador and Bolivia, it led to the convening of a Constituent Assembly and the subsequent adoption of a new constitution, with the acknowledgement –among other things– of the plurinational state, a historic demand of the indigenous movement.

However, despite the changes, the coming to power of these governments has also opened a new cycle of confrontation that sometimes caused a break with the indigenous movement, which has ended up becoming opposition.

This research is a case study of the Ecuadorian political process, characterized by a government –Correa's– that proposed a comprehensive reform and that supported in the speeches of the Citizen Revolution and 21st century Socialism, poses a greater role of the state in relation to society and the market. A case that is of special interest because Ecuador is further characterized as having one of the strongest indigenous movements in Latin America (thanks mainly to the CONAIE).

From the academia, there have been different interpretations of the consequences of the electoral victory of Rafael Correa, his confrontation with the Ecuadorian indigenous movement and the loss of political influence of the latter.

There are explanations based on institutional factors such as the existence of weak institutions (Pachano, 2012), the populist tendencies of President (Conahgan, 2008, De la Torre, 2010) or the formation of a government with Bonapartist traits (León, 2010).

There are other visions that place greater emphasis on the ideological (Becker, 2013) and/or programmatic disagreement (Ospina & Lalander, 2012) between the indigenous movement and the President; or the loss of importance of CONAIE against the emergence of a new political subject with greater capacity for hegemonic articulation, led by Correa and his political movement, Alianza PAÍS (Ramírez, 2011).

In a very different sense, there are those who emphasize the indigenous protest as a strategy for organizational strengthening (Sánchez Parga, 2012) or as a recomposition after the expectations were not met with the imposition of a radical project by the Government (Martínez Novo, 2010).

Finally, increasingly more scholars suggest that political relations between the state and the indigenous movement (beyond being defined by a situation or the personality of the President) are defined by the way the development model is understood. Thus, the confrontation has its roots in the attempt of capitalist modernization of the new governments of the 21st Century Socialism (Unda, 2011) and the projects linked to the exploration and exploitation of natural resources as a development pattern (Svampa projects 2011; Gudynas, 2012), which leads ultimately, to a repressive state, while there is a power struggle for territory (Zibechi, 2010; Davalos, 2011).

This thesis is divided into three parts:

The first corresponds to the theoretical and methodological approach. In it, the research question, the hypotheses and the main objectives are formulated. The design of the case study and the theoretical and conceptual assumptions are presented. And the model of analysis and research techniques are discussed.

The second part presents a historical approach to the research topic: the evolution of the relations between the state and indigenous peoples in Latin America and Ecuador at various stages of republican construction.

The third part is devoted to the analysis of the case study, consisting of three chapters that correspond to three particularly significant events in the political process studied, understood as critical junctures that have conditioned and shaped courses of action.

Finally, the thesis ends with the presentation of the findings, the references and appendices.

PART I: theoretical and methodological approach

The objective of the first part is to develop the research problem and present the main theoretical and methodological aspects of that part of this dissertation.

In **Chapter 1**, the research question is formulated, the hypothesis and the objectives are defined:

• RESEARCH QUESTION

The coming to power of several progressive governments in the region during the first years of this century established a new political scenario. These governments are characterized by a number of traits in common: a) the promise of a package that invokes a deep reform of the state and a radical change in the economic and social structures, b) a rhetoric that calls on revolutionary imaginaries and appeals to the break with the models implemented in these countries during the decade of the eighties and c) strong popular support.

In relation to this last feature, it highlights the role played by the indigenous movements in the victory of some governments (particularly in Bolivia and Ecuador, and although with nuances, also in the electoral victory of Ollanta Humala in Perú). However, once in power, the relationship between these movements and the new governments were differentiated by high levels of conflict.

That is why, as a general research question, we asked what causes have led to this disagreement in a process in which, initially, the indigenous movements had strong expectations of participation and aspired to achieve greater empowerment:

- **General research question:** *Why indigenous movements do not meet their expectations for participation in the state with progressive governments which they helped come to power?*

When Rafael Correa won the second round of the presidential elections of 2006, he succeeded largely thanks to the support of social movements in the country. Among them, the indigenous movement and its main organization, CONAIE, Ecuador's major participant in recent

history since its emergence in 1990. Still a candidate, and not without tensions, Correa took on his program the main indigenous demands and was presented as representative of their interests.

In his initial speeches, Correa promised to convene a Constituent Assembly as a second foundation of the country and his proximity to other progressive presidents in the region (like Hugo Chavez and Evo Morales). He was presented as the Ecuadorian President who had defeated the traditional political parties, with the support of social movements.

This victory generated a strong buzz in the indigenous movement that understood the situation as an historic opportunity to achieve greater power to participate in the state. However, this initial expectation was soon translated into tensions between CONAIE and Correa's government.

From here, and more specifically in the case of Ecuador, a specific question is proposed:

- **Specific research question:** *Why is the expectation CONAIE had about their participation with the arrival of Rafael Correa to the presidency of Ecuador is not met?*

• **HYPOTHESIS**

In response to this question, we propose three different answers that together have influenced the course of events that begins with the inauguration of Rafael Correa and explain why CONAIE fails to meet its expectation:

- **Hypothesis 1:** Because of the emergence of a new participant, Alianza PAÍS, with strong hegemonic pretensions, which takes the quasi-monopoly of the relevant political decisions of the country, concentrates the power of the state in the figure of its leader, the President of the Republic, and removes the previously existing participants from the decision-making process.
- **Hypothesis 2:** Due to the hegemonic pretensions of Alianza PAÍS, the lines among the different levels of power weakened, therefore, mixing up state, government and ruling party, which caused a situation of institutional exclusion of those participants who did not belong to the political movement.

- **Hypothesis 3:** Because when Correa's term commenced, CONAIE had limited political power, thus the importance of the indigenous movement as a social actor in the Ecuadorian political scene was overestimated and its real impact was smaller than that of the confederation itself had thought.

• OBJECTIVES

The main objective of this research was to establish the causes that have prevented CONAIE to meet their expectations for participation in the State during the political process that began with the arrival in power of Rafael Correa in Ecuador.

From there and in relation to the working hypotheses, the specific objectives are: a) to analyze how Alianza PAÍS managed to become a dominant player; b) to examine how the process of design and configuration state is produced; c) to characterize the strategies of political recomposition CONAIE used.

In **Chapter 2**, the essential elements of the theoretical and methodological approach are developed. A case study is proposed with which, through a process of tracking events (process tracing), is intended to rebuild the political process under analysis. This reconstruction also poses a theoretical approach based on path dependence. The chapter ends with a series of conceptual annotations about the two key elements of the research: the state and indigenous movements.

In **Chapter 3**, I propose an analysis model that allows the study of relationships that can be established between the state and indigenous movements in terms of causality. To do this, a theoretical "puzzle" is built. Its parts are independent variables that explain, in a sense, why relations between the state and indigenous movements may vary. With this matrix an explanation is offered through "nuts and bolts" mechanisms, just as metaphorically described by Elster (2003: 13).

In **Chapter 4**, the research techniques used in the field are discussed. For this work, three types of qualitative techniques (participant observation, interviews and documentary analysis) under the principle of methodological triangulation were used.

PART II: Historical approach in relations between the state and indigenous movements in Latin America and Ecuador

The objective of the second part is to present a historical overview of the evolution in the relationships that have been forged between the indigenous movements and the state in Latin America since the founding of the republics in the early nineteenth century to the transitions to democracy during the early 1980's.

To do this, the researcher uses an interpretative approach of the different stages of state configuration and the major structural changes that were derived from them, in order to analyze how these variations have resulted in different scenarios in which it is possible to frame the historical position of peoples and nationalities.

Such an analysis is based on two assumptions: On one hand, it suggests that each of these stages involved a series of unique features that marked a change in the lens through which to observe the indigenous. On the other, that such evolution has to be considered a cumulative process, in which the earlier stages marked, to some extent, the direction of specific trajectories, with a strong influence on subsequent political development.

That is why this chapter is intended to provide a historical context to the case study, so that the period it covers can be understood from a set of events and features that are part of the same historical process.

This section is organized, therefore, in four different historical periods, namely: **Chapter 5**: the founding of the republics; **Chapter 6**: the rise of the national-popular; **Chapter 7**: the limits of developmentalism and the rise of military dictatorships; **Chapter 8**: the processes of transition to democracy.

In turn, each of these stages is divided into three levels of analysis around: a) a general approximation of the State; b) the type of relationship established with the indigenous population; c) the specific features of the Ecuadorian case.

PART III: Case Study

The objective of part three is to reconstruct the case study. For this, I propose a trace of the most significant events in each of the three critical junctures facts which structured the political process. The purpose is to apply the causal mechanisms defined in the analysis model. Thus, this section has three chapters: the process of the Constituent Assembly of Montecristi; the configuration of the new state after the adoption of the 2008 Constitution; and the strategy set by the CONAIE after the changes in the country.

In **Chapter 9**, the constitutional process held in Montecristi between 2007 and 2008 is studied. It begins with a contextualization of the events that took place until the proclamation of the Assembly, with the first electoral victory of Rafael Correa and the tensions and power games prior to the call. Then a comparison of the period with what happened in the Constituent Assembly held a decade before in the country. And finally, a reconstruction of the facts of the Montecristi Assembly is presented through an analysis of the participants, the negotiations and the agreements.

➤ The main results and findings of this chapter are:

1) The coming to power of Rafael Correa in Ecuador occurs in a context of recurrent crisis of the state. However, although he wants to represent a kind of breaking with the past, his victory does not mean the demise of the "old" political participants, that survive in the political system as either traditional forces or by being integrated into new projects (including Correa's own movement, Alianza PAÍS).

2) Correa's victory coincides with the decline of CONAIE as political and social actor, after the deterioration caused after fifteen years of political presence. Their electoral strength, Pachakutik, collapses in the 2006 elections.

3) Rafael Correa prominence increases as the main actor in the national scenario, thanks in large part to his charismatic leadership, trait –beyond his position– that allows him to set the pace and define the political agenda. His figure also gives unity to Alianza PAÍS, a heterogeneous structure without classical partisan movement, founded basically to support the new President.

4) PAÍS got a majority in the new Constituent Assembly, a fact that gives a prominent position within the House, and with it, the ability to push through his proposals without having to make major concessions in negotiations with the other political forces.

5) The President of the Republic gradually becomes more involved in the negotiations on key aspects of the new text, to the point of becoming one of the main centers of decision.

6) The indigenous movement as an autonomous actor lost influences in the Assembly of Montecristi, compared to the Constituent held in the country a decade before, in which, apart from greater institutional representation through Pachakutik, achieved greater visibility for the public opinion through the various extra-institutional actions led by CONAIE.

7) The divisions in the indigenous movement became deeper. Of special note is the dispute between CONAIE and FENOCIN organization that integrates PAÍS.

8) There was much controversy in the constitutional debates around the idea of multinationality, not only between CONAIE and Correa, but also within the movement PAÍS itself. The most difficult aspects are related to the territorial organization of the state and control of natural resources.

9) A gradual distancing between CONAIE and Correa, whose relationships evolved from an initial mutual support to a position of mutual distrust and apprehension.

10) The indigenous movement gave a critical final support to the Constitution, voting for the new constitution while making clear their dissatisfaction with some aspects, especially with regard to prior consultation and natural resources.

In **Chapter 10**, the state configuration process initiated after approval of the 2008 Constitution is exposed. Thereby, the three pillars on which the new Ecuadorian state is designed are presented, and, in turn, the principles derived from each of them: neoconstitutionalism (with the recognition of rights and participation); the postneoliberalism (with presidentialism and planning) and decolonization (with plurinationality and interculturalism).

➤ The main results and findings of this chapter are:

1) The political consolidation of Rafael Correa, whose figure is reinforced with the new open electoral process after the 2008 Constitution and the events of September 30, 2010.

2) An increase in social spending allocated mainly to targeted policies in low-income and emerging middle classes by increasing the amount of existing bonds and creating new programs with similar characteristics. Based on the material realization of the rights recognized in the Constitution, this policy also favors the creation and retention of certain supporting electoral base for President Correa.

3) A new model of participation combining mechanisms of representative democracy with other direct and community types, whose channeling was made through the creation of state institutions established for their regulation, in particular the Council of Citizen Participation and Social Control (CPCCS).

4) During this process the principles proclaimed by the Citizen Revolution with a vision that rewards individual participation (from the principles of merit and ability) and anti-corporatist in the state are developed, and that involves some process of nationalization of society.

5) A new balance of power in the state is generated, with the creation of two new functions (transparency and social control, and elections) and the establishment of some institutional hypertrophy in favor of the executive, with an increase in power of the President of the Republic, leading to a sort of hyper-presidentialism.

6) The planning becomes important as the main activity of the State, especially as it relates to strategic control of natural resources.

7) The National Secretariat for Planning and Development (SENPLADES) occupies a preeminent position as a key aspect, especially in the territorial design and control of natural resources.

8) Some of the main indigenous institutions, which had worked autonomously, were closed and modified, and were integrated into other state agencies. Among these it is important to

highlight the Development Council of Nationalities and Peoples of Ecuador (CODENPE) and the National Directorate of Bilingual Intercultural Education (DINEIB). They were now included in the general organization of the state under government control.

9) The state creates a new structure that centrally regulates anything related to social movements and indigenous peoples through the establishment of the Secretariat of Peoples, Social Movements and Citizen Participation, controlled by the Presidency of the Republic.

10) There was a problematic development of Indigenous Territorial Constituencies (CTIs), integrated into the territorial scheme parish, county and province (parroquia, cantón y provincia), and subject to the limits of strategic control of natural resources by the central government.

Chapter 11 presents the changes in the relations between the government of Rafael Correa and the indigenous movement after the changes that the new constitution had posed. To do this, the process of restructuring within the CONAIE and the kind of discursive strategy that takes the organization into a political situation characterized by high levels of conflict are analyzed.

➤ The main results and findings of this chapter are:

1) The gradual distancing between CONAIE and Correa during the course of the Constituent Assembly of Montecristi becomes a growing confrontation with the approval and development of the first major legislative, institutional and territorial measures of the new state.

2) This conflict is reflected in a verbal escalation leading Correa to recurrently criticize the indigenous leadership in his Saturday program. The clashes between the President and the prefect of Zamora, Salvador Quishpe, Pachakutik Congresswoman Lourdes Tibán, and former Secretary of Communication, Monica Chuji were the most striking.

3) The Government corners CONAIE, to the point that its existence is questioned. Other social actors are enhanced in order to subtract resources and influence to that organization.

4) The government implements a strategy that goes directly to indigenous territories, without the mediation of organizations, thus establishing a direct relationship with the communities. The strategy is complemented by the provision of resources and integration of community

development programs driven by different state institutions.

5) The internal problems of CONAIE exacerbate (with a leadership crisis and a widening gap between the leadership and the bases) as a result of the government's strategy of cooptation and open fighting between the federations that make up the organization.

6) The indigenous movement initiates a profound reflection on the situation CONAIE as an organization was dealing with. Thus there is the opening of a period of self-criticism and evaluation, holding several meetings that bring together historical leaders, in order to take stock of the political action of the Confederation since 1990.

7) CONAIE poses a reconfiguration of political strategy, the establishment of new discursive frameworks. The organization blames Correa for its divisions and associates his government with the interests of the right and oil and mining multinationals. In contrast, the confederation adopts a strong strategy with environmentalist content, focusing on the defense of territory and natural resources.

8) Extractive activities and the exploitation of natural resources in new areas of the country increased, along with the opening of two new oil rounds and the momentum of an ambitious large-scale and open-pit mining program.

9) The social conflict increased and there was a new cycle in indigenous mobilizations, with the peculiarity that these actions now took place in areas affected by exploitation of natural resources.

10) The State intensifies the criminalization of social protest. Indigenous leaders are accused of sabotage and terrorism for participating in demonstrations against the extraction and exploitation of natural resources.

CONCLUSIONS

The development of this thesis has sought to offer a novel explanation of the reasons why the course of a few events does not lead where, at least initially, it could be envisaged. A deviation between what was a likely consequence and an ending different from expected –not so

much impossible as improbable— has led us to undertake this research as a process of search, analysis and description of the different events that happened in the proposed study period.

In the eyes of an outside observer, the expectations of participation in the state that had arisen within the indigenous movement with the coming to power of Rafael Correa could be considered the result of a fair process that appeared to be allied with a strong political line. It was a likely scenario since, roughly, both actors shared a similar diagnosis of the problems the country faced and, among the solutions, their proposals about what the major changes the state required were similar.

However, this did not happen. The events led to a growing confrontation between the two actors and a decline in the participation of the indigenous movement in the state. This was due to a number of facts that conditioned the course of events and thus, the type of relationships established between the indigenous movement and the state:

1. The loss of influence of the indigenous movement during the constituent process of Montecristi.

The indigenous movement's ability to influence was limited. Their under-representation (five members) reduced their chances of success, and left an ambiguous result because, even managing to introduce in the final text their historical demand of plurinationality and some advances in autonomy, its development was scarce and was included subordinated to other aspects, more related to central state power.

2. The government of the State, the government of the president

The tendencies that started to become visible during the Constituent Assembly got stronger once the new constitution was approved. The text established the basics of State's structure. However, it also established a definition period about which were the territorial and institutional specificities of the state's structure. Correa's victory in the 2009 elections further strengthened his figure and the position of Alianza PAÍS, which was consolidated as a hegemonic force. Thus, if the Constitution had been PAÍS's Constitution, that what was beginning to take shape was PAÍS's country. Again, most of this movement, the charisma of President and careful media strategy based on a dichotomous discourse conditioned the evolution of events.

3. Seeking the lost identity?

The state crisis had caused a legitimacy gap. Political instability and the eventual rejection of an FTA with the U.S. led to a sense of chaos in the country. The absence of proposals and the emergence of the indigenous movement had made the indigenous movement an alternative, at least discursive, compared to the traditional political parties and the neoliberal policies implemented by governments. However, the electoral participation of the indigenous movement through Pachakutik meant a deterioration of CONAIE as an organization. Thus, the confederation was weak when Correa won and such fragility played against them as the process of defining the state advanced.

When the indigenous movement lost the title of subject of change, it began a process of internal restructuring (unfinished during the course of this thesis) in order to regain some prominence and resume its nature as a social movement. To do this, in a context in which the state is characterized by a strong extractive component, the movement has strategically linked their political plurinationality project to the demand for self-government in the territories and control of natural resources.

This attempt opens the door to a new scenario: if the indigenous movement gets stronger around this discursive strategy, it is likely to make progress in their relationship with the state, reaching higher levels of autonomy. Otherwise, it is possible that the government succeeds in coopting the indigenous bases, establishing a growing pressure on the leadership and greater control of the territory by the central government with extractive criteria.

The final conclusion I have reached is not too encouraging. From the position of social movement an ideological or utopic dimension prevails, however, once in power it dissolves easily in favor of the toughest conditions of realpolitik. In that sense, the shift from Rafael Correa candidate to President Rafael Correa implied a substantial transformation in its relations with the indigenous movement and part of the social sectors that had supported him, a fact that was a recomposition of forces and set a new balance.

Despite the expectations generated by Correa's victory, as events developed, there has been a progressive accumulation of power by the Government, although legitimized by votes, it seems to have lost an important and necessary opportunity to achieve political and social pact

among all actors. The polarization strategy, electorally effective, has ended up generating a Manichean dialectic, which overrides the differences (always desirable) and, above all, expels dissidents, even when these are the ones you originally came to power with.

Finally, I leave open a final question for future studies, not only in Ecuador but also in other countries in the region with similar processes (the case of Bolivia is probably the one that offers the greatest opportunities for comparison). A question about diversity and, in my opinion, the unresolved contradiction between the need for hegemony and the desired political pluralism within the state. In this regard, I have no doubt that Ecuador is a plurinational society but I am uncertain of whether it will also be, in some not too distant future, a state characterized as such and what implications will be derived from it, beyond the nominal appreciation that the Constitution of Montecristi includes.

ANEXO 11:

Conclusions (Conclusiones en inglés)

This thesis begins with a question about why the course of a few events does not lead where, at least initially, it could be envisaged. A deviation between what was a likely consequence and an ending different from expected –not so much impossible as improbable– has led us to undertake this research as a process of search, analysis and description of the different events that happened in the proposed study period. A systematic "tracing" in a number of critical junctures whose result largely marked the future of political relations in one direction and not in another.

This quest has been the engine of this work, with inquiries that have combined a number of data "extraction" techniques that would allow reconstructing a reality that is always complex and has many faces. This, however, does not impede reality to be interpretable and capable of being endowed with meaning. This dissertation has been proposed with that foundation, confident that the facts are explainable and that the scientific method offers the possibility, with its theoretical foundations and logic based questions, hypotheses and objectives, to organize and relate a set of events that may seem tangled or even unrelated to each other. Thus, the theory, history and individual data collection guided each moment of this research.

To do this, a general analytical model that favored an approach to relationships that may exist between indigenous movements and the state was created, so it was thus possible to order the case study, from a deepening of the causal mechanisms that developed such relationship during the government of Rafael Correa in Ecuador between 2007 and 2012, examining those key explanatory factors about why events took a certain direction. This analysis was also raised as a diachronic reading, from a theoretical assumption –path dependence– in which the previous events condition subsequent events, an interpretation which also accommodates the contingencies, unanticipated results of an action and chance.

Thus, as a fundamental contribution to the development of this thesis we have attempted to provide a novel explanation of the research problem from a vision of political reality that includes, at least:

a) A dynamic element: because it has been understood that the events are intertwined with each other and they are nearly always subject to change. So that the evolution of events over time can be observed and, thus, is contemplated as a possibility that during the course of a process, important variations may arise even as to produce a different ending scenario from the one initially expected.

b) A comprehensive element: the analytical gaze is extended in two ways. Contextual, wherein the specific research problem is included within a broader context in which there are other actors and interests, and where constraints, incentives and partnerships are produced; and historical, which takes into account the specific history of the country.

c) An interactive element: partly as a result of the other two elements, since actors have a considerable degree of freedom and contingency is an important aspect for analysis; also because a number of these processes is conditioned by the sedimentation of a series of patterns of behavior and the existence of a previous structures that have arisen in a country in a long period of time that largely defines as enables and constrains the conditions of possibility of likely courses of action.

These elements have favored the construction of a sequential narrative that allows for an interpretive reading about why CONAIE (Confederation of Indigenous Nationalities of Ecuador) did not achieve a greater state involvement during this period. To do so, the causes that led to such situation in a broader context of state-building are analyzed. By broadening the perspective, the complexity also increases: the stakes multiply, the weight of history becomes predominant, the power struggles flare up, and differences between political projects take on a role that would not have otherwise. Thus, the initial features of the expected stage gradually blur to make way for a new one, whose characteristics may always have been dormant, but without the particular concatenation of a series of specific events, most likely never have come to develop.

1. A final reading in the light of events

1.1. An expected scenario but perhaps not as predictable: indigenous participation in the State

In the eyes of an outside observer, expectations of participation in the State that had arisen within the indigenous movement with the coming to power of Rafael Correa could be considered the result of a fair process in which they appeared to be allied with a strong political line. It was a likely scenario since, roughly, both actors shared a similar diagnosis of the problems the country faced and, among the solutions, their proposals were similar in what changes the State required.

Beyond the everyday difficulties of any negotiation process, the day of the first electoral victory for Correa could have hardly been foretold. After several years in the executive, his presidency would mean the loss of many of the state spaces achieved by the movement for nearly two decades, a decline in the forms of institutionalized dialogue that had been established with the state, and, above all, a strong confrontation (with remarkable verbal hostility) between the government and the country's main indigenous organization, CONAIE, to the point of becoming political enemies.

The crisis that the country had experienced in recent years led to a difficult situation. The criticism to the neoliberal policies that had gradually been adopted by the various governments since the return to democracy had been growing both in the number of critics as in the complexity of their cases, according to the extent and effects of such policies. This provoked a strong delegitimization of the political class, which to citizens' eyes appeared as guilty of poor economic performance and indices of inequality and social exclusion, by protecting the commercial interests of transnational corporations, the benefits of banking and positioning power of traditional elites over the common interest of Ecuadorians.

The consequence of this was a dead-end political discourse, a recurring crisis of the state, increasingly unable to fulfill its regulatory functions and provision of public goods and, as a result, a lack of alternative proposals within the system itself, which generated conditions conducive to a "disruptive" solution. No wonder, therefore, the two candidates in the second

round of the 2006 presidential election used populist rhetoric. While Alvaro Noboa was very close to the coastal elites (in fact, he is known as the "banana magnate"), Correa presented himself, in contrast, as the true candidate of rupture, especially after starring –just months before– a loud resignation as a Minister of Economy of Alfredo Palacio's administration, because of his opposition to the signing of an FTA with USA.

The message was that of increasing polarization, in line with the speeches from other leaders of the region. Correa called for a profound change of the state and the opening of constituent assembly, picking the general feeling that had been made visible with the *forajidos* in April 2005 and linking their proposal with the indigenous movement, which appeared as a treasured and necessary companion.

Having been featured in many of the most important political events that Ecuador had lived since 1990 gave CONAIE a trail of special legitimacy. The originality of their political discourse and the ability to achieve spaces within the State had established the organization as the spearhead of the indigenous movement and, thus, as an actor to be reckoned with in any process of transformation in the country. Moreover, the importance that the Bolivian indigenous movement had acquired after the victory of Evo Morales favored the idea that indigenous Ecuadorians were also called to lead change in Ecuador.

Alongside this, in the early stages there was another essential aspect. Although an agreement between the candidacy of Correa and the indigenous movement to jointly run for president had not been reached (the indigenous movement, through Pachakutik, had decided to have their own candidate, Luis Macas), the ties between the two were so close that it was hard to imagine that they were not to be ran into each other down the road sooner rather than later. In fact, in the second round of elections, the movement gave its support to Correa who, in turn, encouraged putting aside all differences to achieve under the general label of change a set of demands and aspirations that he would lead and represent once in power.

In addition to the discursive and a remarkable number of programmatic aspects in common, the links between the indigenous movement and Correa came mainly from people who had promoted the candidacy of Correa. It was a group of advisors, intellectuals, and politicians who mostly came from the indigenous movement or had been very close to it, either from the University, the Pachakutik movement, various research foundations or NGOs. Among them, the

figure of Alberto Acosta stood out: a key character who was behind many of the strategic movements around the candidacy during the pre-election months, and whose negotiation work was central to the articulation of Alianza PAÍS.

However, with these initial conditions, more linked to the situation of the moment, there was a historical accumulation also coming into play in the course of events. On one side was the historical process of state-building, difficult internal joint due to territorialized and exporting nature of the various regional elites, and the mediations they had traditionally established with the indigenous population, in which they always had been excluded, even during the "indigenista" times, which in Ecuador did not have the same impact as other Latin American countries. And on the other, the conflict that had characterized the relationship between indigenous and the Ecuadorian left wing: they broke the agreements to which they arrived almost as soon as they had managed to get there, in a game of alliances into which other actors participated, the Catholic church or the army, where sometimes the indigenous movement found more support.

Another historical factor was the type of transition that had occurred in the country. Without a break, it was developed under the supervision of the army and the absence of an original moment, a foundational pact or democratic agreement. This led to a democratic system in its formal aspects but with significant limitations on content. Among other features, a complicated electoral system was established, which resulted in a difficult coexistence between the then National Congress and the chief of the executive, with a recurrent presidential instability; a disproportionate role to political parties was granted, which were affiliated to the traditional elites of the country; and therefore the representation of other political and social sectors as well as the recognition of other forms of participation were excluded. Along with this, there was a peculiar application of neoliberal measures, later than in other countries in the region, but with wider implications in some cases, such as the dollarization of the economy and in the field of indigenous populations, the experimentation of "ethnodevelopment" programs funded by international financial organizations.

Likewise, another aspect should be considered: the participation of the indigenous movement in the first line of Ecuadorian politics from the 1990 uprising and, especially, its experience in representative positions (especially its involvement in the early months of Lucio Gutiérrez government) and the various institutions that had been created within the state.

Probably, the deterioration that this institutionalized participation had caused was higher than the very leadership of CONAIE had calculated, with effects that left, among other things, fragmented cadres and bases too far from their leaders. At the beginning of Correa's term the indigenous movement was more divided and weaker than what they from within the organization considered, they were based on the legitimacy achieved during the recent history of the country and not on a real organizational strength.

Undoubtedly, the sum of all these factors weighs in the course of events and makes part of the explanation of why President Correa took a certain direction. The lack of alternative proposals, the absence of both a social covenant as well as a foundational democratic project, the presidential weakness that had characterized the country, the role of political parties, "not very national" economic elites, the difficult articulation of territory, the gradual loss of importance of the indigenous movement as an innovator agent, its difficult relationships –of mutual distrust– with the left, the projects of "multicultural" development around ethnicity or the increasingly recurrent economic and institutional crises (attached to other factors such as historical trend presidential populism or regional context characterized by increasing political polarization) led to a scenario favoring an apparently "disruptive" way out, which in any case, should generate a new imaginary, settle into a strong presidential figure, and at the same time, make use of the preexisting political actors, if it wanted to stay in time.

Beyond these factors, always subject to open doubt and the possibility of wondering what would have happened if they had not made some concrete decisions and if some of the actors involved had been different. What would have happened if the indigenous movement and the candidacy of Rafael Correa had agreed to attend together the presidential election? Had Correa not been top of the list, would he have won this nomination? And if the indigenous movement has renounced his own present, would it have had more influence on the process of defining the state during Montecristi? And their relations with the government, would they have been that conflicted? Would a programmatic gap have been produced? Would it have changed the internal composition of PAÍS? What would have happened if Correa had lost some of its political "órdagos", if he could not convene the Constituent Assembly, give it full powers and get absolute majority in the House?

1.2. The gradual transition to a stage of nationalization: From cooptation to the control of the indigenous movement

According to the analytical model that was defined at the beginning of this thesis, and after the development of research, it can be argued that the relationships that were taking shape between the state and the indigenous movement refers to a scenario of increasing nationalization. This, however, must be considered in relative terms because, like all processes, its development is always dynamic. As warned in the beginning, the values of the dependent variable are ideal types that, translated to reality, are a combination of the same ideals, inadvertently probably never a "pure" value.

Thus the previous variations can be explained and how in their origin, with the election of Correa, an expectation of indigenous participation in the state had developed. On the one hand, it was expected that the CONAIE had a greater influence in the political process of state-building that was just starting, and on the other, the confederation itself –as noted above– calibrated its political force badly, thinking they had more power than they really did. Regardless of whether the Montecristi process would lead or not to truly democratic institutions in such a starting position, a scenario in which the participation of the indigenous movement was assumed could have been predicted.

However, with the start of the Constituent Assembly, the limits in the ability of the movement began to be more evident. With it a transition to other stages of nationalization started. First, under certain forms of cooption, because the movement still had some influence on the decisions and still retained institutions within the state itself. Then the state started having greater control over relationships, provided these instances were modified in a new institutional framework in which the indigenous movement lost representation as such and in which the demonstrations were considered from the standpoint of public order, and managed through legal figures such as crimes of terrorism or sabotage.

1.2.1. The loss of influence in Montecristi

The capacity to influence of the indigenous movement was restricted during the constitutional process. Their under-representation in the chamber (five members) limited their

chances of success, and left an ambiguous result because, even managing to introduce in the final text their historical demand of plurinationality and some advances in autonomy, its development was scarce and was included subordinated to other aspects, more related to central state power.

I) Some constraints derived from the majority

The absolute majority of PAÍS conditioned the approval of the Constitution. The Assembly also gave itself full powers to legislate while deliberating the new constitution, which granted PAÍS with almost absolute power, whose decisions could not be balanced by any of the powers already instituted by the state. This caused most major constraints, as decisions would not necessarily be taken by consensus and, although Montecristi was introduced as the constituent of 'participation'. As they advanced in the voting process the limitations increased, especially when the figure of Correa began to acquire prominence inside the House. The climax came when the President himself decided to shorten the approval of the text, against the judgment of the President of the Assembly, Alberto Acosta, who advocated for taking the time to discuss these sensitive issues, which ended up causing his resignation.

II) Increasingly marked and distinct motivations...

As was the case with constraints, as the constitutional process progressed, the competing interests started to become more evident. Although initially their approach seemed quite similar and easily overcome differences, the ideological distance between what was defended by most PAÍS and the proposal of the indigenous movement (CONAIE - Pachakutik) grew as the key issues on the character of the state, its organization and power sharing were addressed. While for the indigenous movement it was important to advance the recognition of plurinationality and what implications it would have; for PAÍS it was essential to safeguard the central power of the state in the decision-making, as well as the territorial integrity and control over natural resources

In addition, due to the "personalistic" character that the Assembly took, the emotional component acquired key importance. The quarrels between CONAIE and Correa began to be explicit, and from Montecristi on, the conflict escalated and marked their relationship, which did not help the movement achieve influence in decision making. Although ultimately the CONAIE asked their base to vote "Yes" in the referendum, this was due more to a rational calculation –not

be excluded: at the end of the day, the plurinational state had been recognized at least nominally— than true ownership of the process. Hence, their support was described as “critical yes”.

III) An aggregation that was unnecessary

The PAÍS power was such that the real decisions were taken outside the ordinary sessions of the Assembly, in a parallel debate among PAÍS members, on occasion, some external actor although ideologically related participated. Again, the majority that the president’s group had obtained had as a consequence that it was not necessary to reach agreements with other political forces, at least it was not compulsory, leaving the indigenous movement in a weak position, a very different condition to which they had gone through in the constitutional process of a decade earlier. In spite of not having a great representation, their strength on the street and the absence of a majority group within the House ended up favoring them.

However, certain internal discrepancies in PAÍS facilitated the infiltration of some of the demands of CONAIE and Pachakutik (which paradoxically were stopped by the “indigenous” sector of PAÍS, especially the peasant organization FENOCIN). In particular, the presidency of Alberto Acosta was crucial, because of his proximity to the movement as well as the presence in the majority faction of Monica Chuji, who came from the CONAIE.

These discrepancies ended up accentuating the relationship between Acosta and Correa. Furthermore, as the discussions progressed, the latter appealed to an increasingly frequent low representation of indigenous movement in the Assembly as an argument to dismiss their proposals, even claiming that 2% (relative to Pachakutik members) could not impose its will on the new majority. This created an atmosphere that made a calmer negotiation very difficult, which caused that some issues remained completely undefined or, ultimately, decided by the personal judgment of the President of the Republic.

1.2.2. The State Government, the Government of President

The trends that started to become visible in Montecristi got stronger once the new constitution was approved. The text established the basics of state’s structure. However, it also established a definition period about which were the territorial and institutional specificities of

this structure. Correa's victory in the 2009 elections further strengthened his figure and Alianza PAÍS's, which was consolidated as a hegemonic force. In such a way that if the Constitution had been PAÍS's Constitution, what was beginning to take shape was PAÍS's country. Again, most of this movement, the charisma of President, and careful media strategy based on a dichotomous discourse conditioned the evolution of events.

I) A polyarchy that does not fit in a single center of power

Along with the powers conferred by the Constitution to the President, the informal capacities he had intensified the undoubtedly hyperpresidential features already collected in the text. Legitimized in a growing electoral majority and continuing the "personalistic" style that was forged during his first term, Correa assumed the leadership of the state and thereby acquired the ability to set the political times, deciding on the political agenda, and, above all having the ultimate power of decision. Through extensive use of executive orders and a comfortable majority in the congress, the major obstacles the President had came from his own group and the internal disputes that occasionally surfaced in PAÍS, due to its heterogeneous and changing composition, with no party structure.

This shifted the Ecuadorian politics towards PAÍS. The traditional political parties were ineffective in their role as opposition. The indigenous movement was part of this opposition, it also had been cornered and had a lack of responsiveness. This caused that the major decisions about what form the state would take came from within the President's movement and, more particularly, from his inner circle.

This resulted in a narrowing of the links between the state, the government and the ruling party, which found their unity in the presidential figure. A dynamic that generated significant confusion due to the level of identification that had been achieved. So that, ultimately, there was a concentration of decision making in the President that found no resistance beyond the internal discrepancies mentioned above (disputes that used to be ended with the departure of the ones who disagreed from the "core power"... thus, key figures who had been at the beginning of the mandate of Correa: Alberto Acosta, Gustavo Larrea or María Paula Romo ended up abandoning PAÍS thereby forming part of the opposition). As Correa said: being head of state means being head of all branches of government.

II) A state that does not support corporate representation

Despite the nationalization scenario that was brewing, the configuration of state was contrary to an assumption of democratic corporatism. For Correa, the existence of organized groups was synonymous with sectoral interest, which was opposed to the principles of the Citizen Revolution (Revolución Ciudadana), based on an individual and republican vision. This anti-corporate perspective caused the CONAIE to be considered past, with no place in the new state. From that premise the reform of pre-existing indigenous institutions were raised, and instead it was proposed to change such a representation into an "ethnic" cross-cutting issue. That left the organization in a position of extreme weakness, to the extent that the negotiation spaces were closed, making it difficult to participate in the state.

III) A nationalized social participation

One of the main areas of the state was that of participation, creating even a state function responsible for this and the work of social control. Even though this participation can be considered more an element of state cooptation of society than social participation in the state, due to the way of selecting the members who participate in each of the instances designed for this purpose. Along with this, the abrupt relationship established between the President and the media, as well as the importance attached by the Government to the media strategy, hampered vertical control system by the public. Moreover, the dominance of the executive over other state functions also hindered a true system of checks and balances on the horizontal level.

1.2.3. In search of lost identity?

The state crisis had caused a legitimacy gap. Political instability and the eventual rejection of an FTA with the U.S. led to a sense of chaos in the country. The absence of proposals and the emergence of the indigenous movement had made the indigenous movement an alternative, at least discursive, compared to the traditional political parties and the neoliberal policies implemented by governments. However, this alternative legitimacy of the indigenous movement was losing steam as the deterioration process of CONAIE as an organization deepened, especially after the creation of Pachakutik and their electoral victories. The confederation was weak when Correa won and such fragility played against them as the process of defining the state advanced.

I) An opportunity that was not the movement's

The results from the first round of the presidential election were eloquent. Macas's candidacy could barely reach 3%. Although the movement had never bet its strength on voter participation, failure was obvious. As previously noted, there will always be doubt in the air about what would have happened if the indigenous movement had not presented its candidacy. Perhaps avoiding a bad election result and have focused on its movement character would have located CONAIE in a different position. Anyway, little by little, the void resulting from the crisis Ecuador had been through was occupied by the alternative discourse of Rafael Correa and Alianza País. This discourse ended up shifting the proposal of the indigenous movement and also had the ability to engulf the project within its own indigenous discourse.

II) The organizational problems and recurrent crises of motion

Participation in the government of Lucio Gutiérrez changed the history of the indigenous movement. An internal fracture that never quite closed and was aggravated in a situation in which it also lost prominence over other social actors, as was demonstrated by rebelión de los forajidos. The Fourth Congress of CONAIE was the best example of the crisis. The difficulties in obtaining a consensus candidate and the clashes among different factions a fragmented leadership and –that even revive old personal quarrels– make a not so compact movement or at least, with not too smooth relations with the base.

III) A discourse that was common ground

One of the main skills of PAÍS was adopting and appropriating different discourses. They did so under the label of change, and subordinated them to the principles of the Citizen Revolution, as a great ideological approach (over the Socialism of the 21st century used more in relation to the regional context). This ability caused that some indigenous proposals were not exclusive anymore and the movement itself and its historical claims as plurinationality or *sumak kawsay* (claim for good living) were restated from other sectors.

This meant that these concepts ended up being more of a sometimes empty signifier, than particular meaning, and that under those terms depended who enunciated the proposals. In this sense, the approach of a multinational state projected from the SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) has little to do with some of the principles included in the original indigenous vision. This explains why despite recognizing the plurinationality of state, the indigenous movement continued demanding a change of state structures, but with a new feature: their own proposal began to blur. PAÍS hegemonic capacity and its power to define ideas, concepts and principles left the indigenous movement several steps behind, locked in a semantic conflict.

1.3. Autonomy as a way out?

The struggle for territory as indigenous strategy

When the indigenous movement lost the title of subject of change, it started a process of internal restructuring (unfinished during the course of this thesis) in order to regain some prominence. Despite the feeling of almost irreparable crisis that generated after the Fourth Congress, CONAIE scuffle in a transition period that allowed it to open a debate on its nature and begin to assert again its original character as a movement.

Although it occurs in a complicated context, at least in the short term, for the indigenous movement. The confrontation with the President of the Republic caused some increase of racism in the country among certain sectors that internalized the presidential message against CONAIE (like the indigenous population who just for being indigenous is not necessarily good and, rather represent a corrupt leadership with sectoral interests). This, coupled with institutional changes – in which the indigenous movement loses power of representation–, to the government's strategy to build a direct relationship with the bases –through actions in the territory, by offering development or infrastructure projects–, and the "criminalization" of the protest –which is referenced at the end of the study– add even more complexity to the process of internal restructuring of the movement and its attempt to regain importance as a political actor.

In the course of events greater dissociation between words and deeds had been generated. It was precisely in that gap in which the indigenous movement found an "Achilles heel" of the President Correa's project of State: natural resources. Despite the environmental rhetoric, strong

extractive program, and the tight control of the territory through an ambitious approach to planning, there were significant contradictions about what the true nature of state Alianza PAÍS wanted.

In this context, the indigenous movement found a space and began to closely link their plurinationality project with territorial component. This also allowed them to use a discursive strategy focused on respect for "mother Earth" and communities in free and voluntary isolation, as well as the development of self-government of indigenous autonomies.

Finally, the differences between PAÍS and CONAIE's political projects began to become visible, and the indigenous movement began to regain importance, but this time in a territorialized fashion. It is likely that, as stated by Luis Macas during the course of interviews for this research, upcoming mobilizations of indigenous movement will not occur in Quito and have the form of a large uprising, but located in those territories rich in natural resources promoted by the affected population.

This attempt to recover their capability opens the door to a new scenario: if the indigenous movement achieved significant progress and become strong in the territory, it is likely to make progress in their relations with the state, reaching higher levels of autonomy. One possibility that could be offset in the case of the government skillfully playing the card of cooptation and get the indigenous movement "integrated", that way, in the state. The strength of its hegemonic capacity will largely depend on it. Otherwise, you could just think of a not too rosy scenario of increasing state control over indigenous leaders, affected communities and opponents in general.

2. Conclusions and contribution of the study

From a personal point of view, the development of this thesis has raised a series of questions and some theoretical reflections. More specifically, there is a basic question that has accompanied me throughout the study: how the balance of power varies depending on the position of the participants? This question seems particularly relevant when also applies to the coming to power of an actor who, in some way, accessed it through the dynamics and social struggles that could be, at least, qualified as protest. What will their relationship with the bases that supported him be?

In relation to this, Laclau (2005) noted the limitations that arise in the first phase of post-institutionalized populist moment when it is successful and triumphant. Once in power, how can all these highly diverse social demands, though under the common signifier of change, be articulated in an institutional form and be processed by the new representatives in the state?

The final conclusion I have reached is not too encouraging. From the position of social movement an ideological or utopic dimension prevails, however, once in power it dissolves easily in favor of the toughest conditions of *realpolitik*. In that sense, the shift from Rafael Correa candidate to President Rafael Correa implied a substantial transformation in its relations with the indigenous movement and part of the social sectors that had supported him, a fact that was a recomposition of forces and set a new balance.

Beyond this case study, this is a recurring phenomenon in the political history of Latin America. The national-popular processes from the early twenties of the 20th century started a dynamic that has become a constant that emerges periodically in the region. Many of today's so-called processes of change (in addition to Ecuador, other examples could be cited, such as Bolivia, Venezuela or Argentina) are reminiscent of that period.

The developments we have outlined here for the Ecuadorian case could well be applied to other contexts, to the point of giving a leap, from the concrete to the general, and identify a common trend: once in power, the relationship between the "popular" leader and social movements is progressively tensioned (especially those movements that would prefer to maintain their autonomy) until it ends in rupture and, not infrequently, in an open confrontation. Cause of this is the gradual shift away from earlier promises, which involves a change in the original political project, characterized, as stated before, by a strong utopian component.

In this explanation there is another factor, the organizational one, due to which different factions allied before now start competing for privileged positions of power, which ends up exacerbating the corporate interests. In this regard, the institutionalization phase shows differences that had gone unnoticed before, during the populist period. Although it is likely that even then the demands and meanings were very different, if not contradictory, the need for a unit under the common significant of change left these differences in background.

Once in power, therefore, this process involves having to choose some groups over others. And not only between the old bases, but also among participants who arrive with the new situation (and who even may have been previously opponents). The main problem that often accompanies these scenarios is the gradual emergence of authoritarianism. Large open expectations along with the change process and the sense of power social movements acquire causes governments to strengthen its authoritarian component, in order to limit those claims that are no longer part of its political project and whose inclusion could even pose a contradiction in their policies.

This explains the development of Correa's relations with the indigenous movement. While his government defined interests and allies (among which there is, in addition to classes loosely organized, urban middle classes and a new elite of state officials, an emerging business sector benefited from the extraction of natural resources), there was a gradual distancing from the indigenous project, whose proposals had no place in his program, even being perceived as a threat to the stability of the new type of state that was being designed.

This trend leads me to reflect on two other issues. The first is related to the fact that every time an ambitious state project has been raised in the region, it has ended up identifying more with the particular government than with a real political agreement of all stakeholders. As if it were an inherited curse of the founding moments of the republics and lack of integrated vision of the first national elites, subsequent attempts to overcome this absence –especially with the national popular proposal– have ended in failure, and in most cases, leading to repressive scenarios, in which the state established a tight grip on society. In addition to the aforementioned, factors as the absence of a true national pact, institutionalization deficit, and deep social inequalities have hampered any attempt at democratic state-building.

As supported in this thesis, the Ecuadorian political process has been characterized by considerable confusion among the state, the government and the ruling party, without knowing too well where the limits among these areas are. This has caused that the state has ended up being Correa's state, and opposing his political project is opposing the state. While it would be unwise to predict a fatal outcome –based on previous experiences–, this dynamic has generated a worrying polarization of the political scene of the country that could leave important consequences for the future.

The second point focuses on the indigenous movement and a paradox that generally affects social movements. On the one hand, this is a participant that has certain limitations for institutional involvement, because it usually starts from maximalist approaches, making it difficult to reach agreements without achieving all of its objectives. But, on the other hand, when it chooses to participate, ends up –not infrequently– losing some of the features that made it a movement, by reproducing the same practices as more traditional participants.

This pendulum dynamics have characterized the political action of CONAIE, whose strategy has ranged from extra-institutional positions (radical and resistant) and more conventional positions of institutional participation (competing in elections and in public office). As developed, the balance of this dual approach is ambiguous and, after two decades as political participants in the first lines, it appears that there has been a significant deterioration and some depletion of their life cycle as a movement. This was what prompted when Correa won the first time; the indigenous movement was already weak compared to other groups that had been gaining prominence.

This thesis has changed the way I see political phenomena, moving from a more extemporaneous vision to a more incrementalist one, in which these phenomena are polyhedral realities product of a sequence of events that settle over time. The whole process requires a historical understanding. I cannot hide certain background pessimism or, rather, a sincere distrust of power and its nature. The more controlled, less concentrated and the greater the number of participants who partake of it, the better. Aspects such as term limitation or the need for transparency and accountability of those who hold the power are essential if we are to achieve true democracy.

After this study, I have the feeling that the political process in Ecuador travels in the opposite direction. Despite the open initial expectations –the indigenous movement itself–, as the events developed, a new scenario of progressive accumulation of power by the Government was taking shape, which, although legitimized by votes, seems to have lost an important opportunity to achieve a necessary political and social pact between all stakeholders. The polarization strategy, electorally effective, has ended up generating a Manichean dialectic, which overrides the differences (always desirable) and, above all, expels dissidents, even when these are the ones you originally came to power with.

I base the hypotheses in this thesis on these considerations, not without limitations, and the proposal of a model of somewhat eclectic analysis (by way of Meccano to which we referred in the first part of the research) that aims to become a valid tool for the exploration of the causal factors of the various critical junctures forming a political process.

Along with this I also would like to leave a final question for future studies, not only in Ecuador but also in other countries in the region with similar processes (the case of Bolivia is probably the one that offers the greatest opportunities for comparison). A question about diversity and, in my opinion, the unresolved contradiction between the need for hegemony and the desired political pluralism within the state. In this regard, I have no doubt that Ecuador is a plurinational society but I am uncertain of whether it will also be, in some not too distant future, a state characterized as such and what implications will be derived from it, beyond the nominal appreciation that the Constitution of Montecristi includes.